

Zur Frage der Quartiergemeinden

Dissertation

der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur

Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

vorgelegt von

Ulrich Bertschinger
von Zürich

Genehmigt auf Antrag von
Herrn P.-D. Dr. M. Imboden

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Zur Frage der Quartiergemeinden

Dissertation

der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur

Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

vorgelegt von

Ulrich Bertschinger
von Zürich

Genehmigt auf Antrag von
Herrn P.-D. Dr. M. Imboden

Die rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 30. April 1949.

Der Dekan:

Prof. Dr. K. Küfer.



Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	7
Einleitung	11

Allgemeiner Teil

Erkenntnis, politische Bedeutung und Herrschaftsgebiete der Zentralisation und Dezentralisation in der Verwaltung

I. Kapitel	<i>Die Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation und die Erkenntnis ihrer Verwaltungsformen . . .</i>	13
	§ 1 Vorbemerkungen	13
	§ 2 Die Entwicklung der wissenschaftlichen Darstellung und Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation	15
	I. Die Darstellung bei G. Jellinek	15
	II. Die Darstellung bei Kelsen	17
	III. Die Darstellung bei Peters	19
	IV. Die Darstellung bei Reinhardt	20
	§ 3 Zusammenfassung und Begriffsbestimmung	22
	I. Zentralisation und Dezentralisation	22
	II. Die Verwaltungsformen	24
	§ 4 Die Kombination von Verwaltungsformen	28
	§ 5 Zentralisationsprinzip und dezentralistische Verwaltungsorganisation	29
	I. Der Zweckverband	30
	II. Der Anschluß	30
	III. Die Samtgemeinde	30
	IV. Die Aufgabenübertragung	31
II. Kapitel	<i>Die politische Bedeutung der Verwaltungsformen . . .</i>	31
	§ 6 Die Beziehungen der Verwaltungsformen zu den Staatsformen	31
	I. Die Beziehungen der Verwaltungsformen zur Demokratie	32
	II. Die Beziehungen der Verwaltungsformen zur Autokratie	40
	§ 7 Die Verwaltungsformen und die Gemeinde	41
	§ 8 Verwaltungsformen und Bürger	44
III. Kapitel	<i>Die Herrschaftsgebiete von Zentralisation und Dezentralisation</i>	46
	§ 9 Die staatlichen Funktionen und die Prinzipien der Zentralisation und Dezentralisation	46

§ 10 Zentralisation und Dezentralisation in der Verwaltung im engern Sinn	48
I. Die sachliche Dezentralisation der Staatsverwaltungen	48
II. Zentralisation oder Dezentralisation als Auswirkung der politischen Verhältnisse	49
III. Die Auswirkungen des Postulates der ökonomischsten Verwaltung	49
IV. Zentralisation und Dezentralisation als Auswirkung historischer Kräfte	52
V. Zusammenfassung	53

Spezieller Teil

Zentralisation und Dezentralisation in der stadtzürcherischen Verwaltung

I. Abschnitt

Die Entwicklung der Verwaltung im Gebiete der Stadt Zürich bis zu ihrer heutigen Form

IV. Kapitel <i>Die politische Verwaltung</i>	55
§ 11 Die Organisation der politischen Gemeinde Zürich gemäß Gemeindeordnung vom 29. April 1877	55
I. Die Gemeindeversammlung	57
II. Der große Stadtrat	58
III. Der Stadtrat	59
IV. Die Schulpflege	59
V. Die vereinigte Kommission der Schulpflege und des Stadtrates	60
VI. Die Gemeindegemeinschaft	60
VII. Die bürgerliche Verwaltung	61
§ 12 Die Neuordnung der Verwaltung im Gebiete von Zürich aus den Jahren 1891—1893	61
I. Historische Grundlagen	61
II. Die Organisation der politischen Gemeinde Zürich gemäss der Gemeindeordnung vom 24. Juli 1892	64
§ 13 Die Auswirkungen der Neuordnung von 1893 und deren weitere Entwicklung	68
V. Kapitel <i>Die kirchliche Verwaltung</i>	75
§ 14 Die Entwicklung der Verwaltungsorganisation des stadtzürcherischen Kirchenwesens bis zum 1. Januar 1934	75
§ 15 Die Verwaltungsorganisation des städtischen Kirchenwesens auf Grund des Statuts über den Verband der stadtzürcherischen reformierten Kirchgemeinden vom 22. 3. 1933	78

II. Abschnitt

Zur Frage der zukünftigen Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation der Stadt Zürich

VI. Kapitel <i>Aktualität und Grundlagen einer Verwaltungsreform</i>	81
§ 16 Anregung betreffend die Schaffung von Quartiergemeinden	81

§ 17	Die Probleme grosstädtischer Verwaltungen als Ausgangspunkte einer Verwaltungsreform	84
	I. Allgemeine Aspekte der Probleme grossstädtischer Verwaltungen	84
	II. Grundlagen einer zürcherischen Verwaltungsreform im Sinne der im Gemeinderate der Stadt Zürich eingereichten Anregung	87
VII. Kapitel	<i>Die Quartiergemeinde: Begriffsinhalt und Verwaltungsform</i>	96
§ 18	Das Beispiel der Einordnung eines Lokalverwaltungsverbandes in eine Gemeindeorganisation auf Grund administrativer Dezentralisation	96
§ 19	Beispiele für die Einordnung von Selbstverwaltungsverbänden in Kommunalorganisationen	102
§ 20	Die Quartiergemeinde als Funktion von Zentralisation und Dezentralisation	110
	Zusammenfassung	118

Literaturverzeichnis

- Aristoteles*, Nikomachische Ethik, Jena 1909, cit.: Aristoteles.
- Böschenstein*, Alt und Neu-Zürich, Zürich 1892, cit.: Böschenstein.
- Bryce*, Moderne Demokratien, München 1926, cit.: Bryce.
- Cahannes*, Bürgergemeinde und politische Gemeinde in Graubünden Diss., Dissentis 1930, cit.: Cahannes.
- Desax*, Die bündner Gemeinde, Chur 1934, cit.: Desax.
- Epprecht*, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Zürich, Diss., Zürich 1938, cit.: Epprecht.
- Escher*, Zürich und Ausgemeinden, Zürich 1874, cit.: Escher Zürich und Ausgemeinden.
- Die Stadtvereinigung in Zürich auf den 1. Januar 1893, Zürich 1920, cit.: Escher Stadtvereinigung.
- Escher-Huber*, Verfassung und Verwaltung der Stadt Zürich, Schriften des Vereins für Sozialpolitik No. 121, Separatabdruck, Leipzig 1906, cit.: Escher-Huber.
- Fleiner*, Beamtenstaat und Volksstaat, Separatabdruck aus der Festgabe für Otto Mayer, Tübingen 1916, cit.: Fleiner Beamtenstaat.
- Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Zürich 1939, cit.: Fleiner Inst.
- Gasser*, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel 1944, cit.: Gasser.
- Generalbericht* zum 5. Kongress des internationalen Gemeindeverbandes London 1932, Oertliche Selbstverwaltungssysteme in der Praxis, cit.: Generalbericht
- Gengel*, Die Selbstverwaltungskörper des Kantons Graubünden, Chur 1902, cit.: Gengel.
- Giacometti*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, cit.: Giacometti.
- Handbuch* der Politik, Berlin, Leipzig 1920, cit.: Handbuch.
- Handwörterbuch* der Kommunalwissenschaften, Jena 1924, cit.: Handwörterbuch.
- Harris*, Problems of lokal Government, London 1911, cit.: Harris.
- Hirzel*, Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde, Diss., Zürich 1923, cit.: Hirzel
- Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen 1905, cit.: G. Jellinek System.
- Allgemeine Staatslehre, Berlin 1929, cit.: G. Jellinek ASTL.
- Verwaltungsrecht in Enzyklopädie der Rechts und Staatswissenschaften, Berlin 1931, cit.: W. Jellinek Enzyklopädie.
- Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, cit.: Kelsen.
- Klöti*, Die Zürcher Eingemeindungsfrage, Vortrag, Zürich 1927, cit.: Klöti Vortrag.
- Zürcher Stadtverfassung, Zürich 1934, cit.: Klöti Stadtverfassung.
- Kramer*, Das Stadtrecht von Zürich, Diss., Zürich 1912, cit.: Kramer.
- Leimgruber*, Rationalisierung in Staat und Gemeinde, Zürich 1936, cit.: Leimgruber.

- Merkel*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien, Berlin 1927, cit.: Merkel.
- Naef*, Quartiergemeinden Kommissionenbericht, Zürich 1944, cit.: Naef Quartiergemeinden.
- Okubo*, Die Entwicklungsgeschichte der Territorialverfassung und der Selbstverwaltung Japans in politischer und insbesondere wirtschaftlicher Beziehung, Halle a. S. 1894, cit.: Okubo.
- Peters*, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1928, cit.: Peters.
- Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, Berlin 1926, cit.: Peters, Grenzen.
- Poltera*, Die Gemeindefraktionen in Graubünden, Davos 1921, cit.: Poltera Fraktionen.
- Die Kreise und ihre Verwaltung nach bündnerischem Staats- und Verwaltungsrecht, Diss., Freiburg i. U. 1922, cit.: Poltera Kreise.
- Redlich*, Englische Lokalverwaltung, Leipzig 1901, cit.: Redlich.
- Reinhardt*, Die Gemeindeautonomie nach solothurnischem Recht, Diss., Solothurn 1934, cit.: Reinhardt.
- Rübel*, Der kommunale Zweckverband nach zürcherischem Recht, Diss., Zürich 1935, cit.: Rübel.
- Schindler*, Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie, Habilitationsschrift, Zürich 1921, cit.: Schindler.
- Schmitt-Dorotic*, Die Diktatur, München, Leipzig 1921, cit.: Schmitt.
- Schöen*, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig 1897, cit.: Schöen.
- Schulthess*, Die politische Bedeutung der Zünfte im zürcherischen Staatswesen, Zürich 1926, cit.: Schulthess.
- Scotoni*, Die Sanierung der Zürcher Altstadt, Zürich 1944, cit.: Scotoni.
- de Tocqueville*, De la démocratie en Amérique, Paris 1874, cit.: Tocqueville.
- Utzinger*, Die freie politische Gemeinde in der Schweiz und im Ausland, Zürich 1946, cit.: Utzinger.
- Nachkriegsaufgaben der politischen Gemeinden, Vortrag vor der Gemeindepräsidentenkonferenz des rechten und linken Zürichseeufers, Separatdruck, Küsnacht 1944, cit.: Utzinger Nachkriegsaufgaben.
- Kommunale Siedelungsbestrebungen, Vortrag, Zollikon 1945, cit.: Utzinger Kommunale Siedelungsbestrebungen.
- Veröffentlichungen* der schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule Sankt Gallen: Die Gemeindeautonomie, Einsiedeln, Köln 1946, cit.: Gemeindeautonomie.
- Vogt*, Die Aufsicht der Kantone über die Gemeinden, Diss., Bern 1922, cit.: Vogt.
- Voigt*, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, Heft 110, Leipzig 1938, cit.: Voigt.
- Walther*, Die Gliederung der Gemeinden im schweizerischen Recht nach ihren Zwecken, Bern 1924, cit.: Walther.
- Zesiger*, Das bernische Zunftwesen, Diss., Bern 1910, cit.: Zesiger.
- Zürich und Vororte*, statistische Unterlagen zur Eingemeindungsfrage 1926, herausgegeben vom Statistischen Amt der Stadt Zürich, Zürich 1926, cit.: Zürich und Vororte.

Periodica

Limattaler Tagblatt, cit.: Limattaler Tagblatt.

Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht und Notariatswesen, cit.: Blumenstein.

Neue Zürcher Zeitung, cit.: NZZ

Schweizer Monatshefte, cit.: Schweizer Monatshefte.

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung, cit.: Zentralblatt.

Statistische Mitteilungen des Kantons Zürich, cit.: Stat. Mitteilungen.

Abkürzungen

Gemeindegesezt	Gesezt über das Gemeindewesen des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926.
GO	Gemeindeordnung der Stadt Zürich.
Kirchengesezt	Gesezt betreffend die Organisation der evangelischen Landeskirche des Kantons Zürich vom 26. Oktober 1902.
Statut	Statut über den Verband der stadtzürcherischen reformierten Kirchgemeinden vom 22. März 1933.
VG	Vereinigungsgesezt, Gesezt über die Zuteilung der Gemeinden Affoltern b. Z., . . . und Witikon an die Stadt Zürich vom 5. Juli 1931.
ZG	Zuteilungsgesezt, Gesezt betreffend die Zuteilung der Gemeinden Auszersihl, . . . und Wollishofen an die Stadt Zürich vom 9. August 1891.

Einleitung

Mit der Einreichung einer Anregung betreffend die Schaffung von Quartiergemeinden im Gemeinderat der Stadt Zürich erhielt das Problem der städtischen Verwaltungsorganisation erneut aktuelle Bedeutung. Zahlreiche Fragen des städtischen Organisationsrechtes und insbesondere die Probleme der Zentralisation und Dezentralisation wurden damit zur Diskussion gestellt. Daraus entsprang die Anregung zur vorliegenden Arbeit.

Die Zielsetzung war zunächst eine ganz allgemeine. Es stellte sich die Aufgabe nach einer neuen Lösung der aufgeworfenen Probleme im Sinne der Anregung zu suchen. Dabei fiel in erster Linie und als Naheliegendstes in Betracht, die Rechtsgrundlagen auf welchen sich eine allfällige Änderung der bestehenden Ordnung zu vollziehen hätte und damit die heutige Organisationsform der Stadt und deren Entwicklungsgeschichte darzustellen. Im weiteren aber war zu untersuchen, welche neue Form der Verwaltungsorganisation der Stadt gegebenen Falles zukommen sollte. In Verfolgung dieses besonderen Ziels und bei der Durchsicht der einschlägigen Literatur erwies es sich jedoch als wünschenswert, vorgängig der obgenannten Darstellung der Rechtsgrundlagen, ganz allgemein die bei einer Neuorganisation in Frage kommenden Verwaltungsformen verschiedener Art klar zu erfassen und sie insbesondere bezüglich Zentralisation und Dezentralisation voneinander abzugrenzen. Es ergab sich daraus in der Folge für die Gliederung der Arbeit grundsätzlich eine Zweiteilung, wobei in einem allgemeinen Teil Wesen, Erscheinungsformen und Konsequenzen von Zentralisation und Dezentralisation als Ordnungsprinzipien in der Verwaltung zu behandeln waren, während in einem speziellen Teil, ausgehend von einer Darstellung der heutigen Stadtorganisation und basierend auf den Ergebnissen des allgemeinen Teils, die Lösung der durch die Anregung gestellten Probleme anzustreben war.

Bei der Bearbeitung des allgemeinen Teils zeigte sich in der Folge, dass mit Bezug auf Zentralisation und Dezentralisation die

Beantwortung zahlreicher Fragen und die Untersuchung mannigfacher Probleme, weil zu weitführend, zu unterbleiben hatte. So musste beispielsweise auf die Darstellung von Zentralisation und Dezentralisation unter dem Gesichtspunkt des Polaritätsprinzips, auf die Anführung weiterer Lehrmeinungen, die von den zitierten leicht abweichen, verzichtet werden. Ferner hätte in gewissem Sinne auch das Prinzip der Demokratie als Ausfluss des Dezentralisationsprinzips dargestellt werden können. Allein solche weiteren Betrachtungen grundsätzlicher Art würden den Rahmen dieser Arbeit bei weitem überschritten haben.

Für die Ausarbeitung des speziellen Teils war sodann massgebend, dass aus naheliegenden Gründen als Ziel der vorliegenden Arbeit für den Verfasser nicht die Formulierung festumrissener Postulate in Frage kommen konnte. Dies muss vielmehr Leuten der Praxis und den Räten vorbehalten bleiben. Es konnte somit die Lösung der thematischen Aufgabe nur darin erblickt werden, Hinweise auf grundsätzlich bestehende verwaltungsrechtliche Möglichkeiten für eine neue Stadtorganisation im Sinne der Anregung zu geben. Dieses Ziel versuchten wir nun nicht nur durch die theoretische Darstellung von Verwaltungsformen zu erreichen, sondern wir haben in der Folge auch Beispiele aus andern Kommunalorganisationen zur Illustration herangezogen.

Wenn somit die vorliegende Arbeit nicht zur Abfassung eines neuen, den Intentionen der angeregten Verwaltungsreform gemässen, Organisationsstatutes gelangte, so dürfte mit der Abklärung des Problems durch grundsätzliche Betrachtungen über die Verwaltungsformen und durch die Darstellung der Organisationsverhältnisse in anderen Kommunalorganisationen, doch ein Beitrag zu dessen Lösung geleistet worden sein.

Allgemeiner Teil

Erkenntnis, politische Bedeutung und Herrschaftsgebiete der Zentralisation und Dezentralisation in der Verwaltung

I. Kapitel

Die Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation und die Erkenntnis ihrer Verwaltungsformen

§ 1 Vorbemerkungen

Bei der Errichtung einer Verwaltungsorganisation stellen sich eine ganze Reihe organisationsrechtlicher Probleme.¹ Ihre Lösung erfolgt immer unter Berücksichtigung bestimmter Ordnungsgrundsätze.² Unter diesen befinden sich regelmässig und notwendigerweise solche, die die Gliederung der Organe und deren Verhältnis untereinander festlegen. Es sind zwei, sich diametral gegenüberstehende Prinzipien, die hier namentlich in Betracht fallen: Zentralisation und Dezentralisation.³

Jedes dieser Ordnungsprinzipien für sich allein, konsequent auf eine Behördenorganisation angewendet, würde zu einer Form der Verwaltung führen, die schlechtweg als Zentralisation oder Dezentralisation angesprochen werden könnte und somit die dem ange-

¹ *Merkel*, S. 308 nennt als solche: Die Zusammensetzung und die Willensbildung, der Berufungsweg und die Berufsbedingungen, die Bestimmung und die Begrenzung des Wirkungskreises der Organe und ihr Verhältnis untereinander.

² *Gasser*, S. 12 stellt sich solche Ordnungsprinzipien alternativ unter folgenden Bezeichnungen gegenüber: Herrschaftlich-genossenschaftlich, obrigkeitlich-gesellschaftlich, apparatmässig-volksmässig. Vergl. dazu auch *G. Jellinek ASTL.*, S. 622.

³ *Peters*, S. 4 bezeichnet Zentralisation und Dezentralisation als zwei gegensätzliche, politische Organisationsprinzipien.

wendeten Grundsatz entsprechende rechtspolitische Tendenz prinzipiell und vollumfänglich zum Ausdruck brächte. Indessen kommt solchen extremen Lösungen nur theoretischer Erkenntniswert zu, praktisch sind sie, wie jede nähere Betrachtung sofort zeigt, undurchführbar. Ein zweckdienlicher Aufbau der Verwaltung wird dadurch erreicht, dass beide genannten Grundsätze berücksichtigt werden und damit das eine Prinzip durch das andere abgeschwächt wird.

Jede Verwaltungsorganisation kann somit als Resultat eines Kompromisses von Zentralisation und Dezentralisation angesehen werden, was aber ihre Bezeichnung als zentralisiert oder dezentralisiert nicht ausschliesst. Es wird dann allerdings nur das Mischungsverhältnis gekennzeichnet, das heisst, das Vorherrschen des einen oder anderen Prinzips zur Kenntnis gebracht. Dieses Mischungsverhältnis wird nun in der Praxis wohl weniger durch das nüchterne Abwägen der beiden Prinzipien und ihrer rechtspolitischen Konsequenzen gegeneinander, als durch historische und zutreffende oder unzutreffende wirtschaftliche Überlegungen bestimmt.⁴ Gerade die klare Erkenntnis aller Konsequenzen von Zentralisation und Dezentralisation in der öffentlichen Verwaltung wäre aber jedenfalls von (namentlich für die Demokratie) weittragender Bedeutung.⁵ ⁶ In verschiedener Hinsicht stehen jedoch solch bewussten Lösungen Hindernisse entgegen.

Erstens erfordert die Betrachtung des Problems eine ziemlich weitgehende Abstraktion. Sie ist deshalb auch fast nie Gegenstand populärer Agitation.⁷ Zweitens hat die Wissenschaft erst in neuerer Zeit eine befriedigende Darstellung gebracht. Sodann krankt die Behandlung des ganzen Gebietes oft an Begriffsverwirrung.⁸ Zum Teil wird die klare Erkenntnis durch den Einfluss politischer Schlagworte getrübt.⁹ Ferner ist zu beachten, dass in den Verwaltungen

⁴ *Handwörterbuch*, Band 4, S. 342.

⁵ Gasser, S. 11: Für die Versöhnung von Freiheit und Ordnung ist gar nicht so sehr der Aufbau der Staatsverfassung massgebend, als vielmehr der Aufbau der Staatsverwaltung.

⁶ Es ist hier festzustellen, dass keine grundsätzliche Verquickung insbesondere von Demokratie und Dezentralisation beabsichtigt ist. Der Zusammenhang erweist sich hier nur in einer gewissen Parallelität der historischen Entwicklung der beiden Prinzipien.

⁷ Redlich, S. 136.

⁸ Über die Begriffsverwirrung: *Handwörterbuch* Bd. 3, S. 772, auch Kelsen, S. 180 f. Über die Mehrdeutigkeit des Begriffes Staat: Merkl, S. 290 f. Über die Mehrdeutigkeit des Begriffes Selbstverwaltung: Voigt, S. 3 f.

⁹ Hirzel, S. 25 f., S. 45.

nicht von einem Nebeneinander der beiden Prinzipien, sondern von einer gegenseitigen Durchdringung gesprochen werden muss.¹⁰ Auch wurde lange Zeit Dezentralisation und Demokratisierung der Verwaltung in unklarer Weise vermengt.

Alle diese Tatsachen sind aber einer sauberen Erfassung der Grundelemente abträglich und es erscheint deshalb notwendig, zuerst an Hand einiger Theorien die Entwicklung der Grundsätze zur Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation im Bereiche der Verwaltungsrechtslehre aufzuzeigen.^{11 12}

§ 2 Die Entwicklung der wissenschaftlichen Darstellung und Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation

I. Die Darstellung bei G. Jellinek¹

Jellinek versteht unter dem zentralisierten Staat diejenige staatliche Gemeinschaft, deren ganze öffentliche, sich des Imperiums bedienende Tätigkeit ausschliesslich vom Zentrum ausgeht und darauf zurückführt, das heisst, alle in das Gebiet des öffentlichen Rechts fallenden Angelegenheiten werden von Organen erledigt, deren räumlicher Kompetenzbereich sich über das ganze Staatsgebiet erstreckt.^{2 3} Als Beispiel führt er die griechische Polis an, fügt jedoch bei, dass auch sie diesen Idealzustand des zentralisierten Staates nicht ganz erreicht hat.⁴ Es ist also gemäss der obigen Definition Zentralisation ein nicht realer Organisationstypus, wie Jellinek übrigens auch selber feststellt, und es ist praktisch deshalb jeder Staat als dezentralisiert zu betrachten.⁵ Diese Auffassung findet auch heute

¹⁰ G. Jellinek, *ASTL.*, S. 631, Vergl. auch unten § 3, II.

¹¹ Eine Darstellung und Kritik aller Theorien bei Peters.

¹² Da die Begriffsbestimmung für diese Arbeit erst in § 3 erfolgt, ist es möglich, dass gewisse Termini bei der Zitierung von verschiedenen Autoren zunächst in ihrer Bedeutung variieren. Vergl. z. B. die Begriffe «statisch» und «dynamisch».

¹ Vergl. zum ganzen Abschnitt: G. Jellinek, *ASTL.*, S. 625 f.

² G. Jellinek, *ASTL.*, S. 627.

³ Schärfer noch wird die Zentralisation bei W. Jellinek formuliert: Zentralisation ist die Konzentration der gesamten Verwaltung auf ein einziges, einfaches Organ. W. Jellinek in *Enzyklopädie*, S. 60—61.

⁴ G. Jellinek, *ASTL.*, S. 625.

⁵ G. Jellinek, *ASTL.*, S. 625, 633. Er bezeichnet den zentralisierten Staat als Schultypus.

noch ihren Ausdruck in der Bezeichnung ihrer Verwaltungsformen.⁶

Es kann sich somit bei der Darstellung einer Verwaltungsorganisation rechtlich und politisch immer nur darum handeln, das Ausmass der Dezentralisation festzustellen, wobei dieses letztere, nach der Lehre Jellineks, aus dem Mass der Gliederung eines Staatsgebietes in räumliche Kompetenzbereiche verschiedener Organe abzulesen ist.⁷ Trotz der Anerkennung der Lehre Jellineks und obschon danach, wie schon gesagt, praktisch kein Staat zentralisiert ist, wurden doch immer wieder gewisse Staatsverwaltungen als zentralisiert bezeichnet.⁸ Diese Tatsache hat auch W. Jellinek wahrgenommen und er versucht sie dadurch zu erklären, dass er für Zentralisation folgenden Begriffsinhalt angibt: Wenn man von zentralisierter Verwaltung . . . spricht, so meint man damit nur die Verkümmern der Dezentralisation, nicht deren Fehlen überhaupt.⁹

G. Jellinek unterscheidet somit gemäss seiner Grunddefinition nur verschiedene Typen von Dezentralisation. Sie werden in zwei Hauptklassen eingeteilt:

1. Administrative Dezentralisation liegt vor, wenn sich die staatlichen Zentralorgane in territorial gegliederte Unterbehörden teilen. Charakteristisch ist für diesen Organisationstypus der hierarchische Aufbau der Verwaltung. Er kommt in einem strengen Subordinationsverhältnis der Lokalbehörden unter die Zentralbehörden zum Ausdruck, sodass den letzteren immer ein vollumfängliches Weisungsrecht vorbehalten bleibt und sie Abweichungen von ihren Direktiven stets verhindern, oder auf ein unbedeutendes Ausmass reduzieren können.¹⁰ Der Lokalbeamte steht unter der sogenannten Dienstaufsicht der Zentralbehörde.¹¹

2. Als zweiten Haupttypus nennt Jellinek die Dezentralisation durch Selbstverwaltung. Unter ihr versteht er im politischen Sinne und im

⁶ Vergl. z. B. *Giacometti*, S. 69, wo zwischen administrativer Dezentralisation und Dezentralisation durch Selbstverwaltung unterschieden wird.

⁷ G. Jellinek, *ASTL.*, S. 627.

⁸ Das von Jellinek eingeführte Kriterium zur Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation ist somit offenbar nicht das allein massgebende, womit jedoch der praktische Wert seiner Lehre als in Frage gestellt erscheint. Vergl. dazu *Peters*, S. 5, Anm. 1.

⁹ W. Jellinek, *Enzyklopädie* S. 60—61.

¹⁰ G. Jellinek, *ASTL.*, S. 637.

¹¹ *Fleiner*, *Inst.* S. 95 f.

Gegensatz zur administrativen Dezentralisation die Verwaltung durch die Interessenten selbst, das heisst, die Beteiligung der Bürger an der sie unmittelbar betreffenden Verwaltungstätigkeit, die Verwaltung durch die Verwalteten.¹² In rechtlicher Beziehung führt er paarweise vier Spezifikationsmerkmale an. Die Selbstverwaltung kann nämlich auf einem Recht oder auf einer Pflicht beruhen. Er nennt sie danach aktive oder passive Selbstverwaltung. Ferner kann sie durch Einzelne oder durch Verbände geführt werden. Die passive Selbstverwaltung nennt er Staatsverwaltung geführt durch die Interessenten selbst.¹³

Nachdem bereits für die Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation die Lehre Jellineks nicht befriedigen konnte, muss festgestellt werden, dass sie auch in Bezug auf die Charakterisierung der Selbstverwaltung der fortschreitenden juristischen Erkenntnis nicht standgehalten hat. Der Grundsatz der Verwaltung durch die Verwalteten als Kriterium der Selbstverwaltung und als Unterscheidungsmerkmal von der administrativen Dezentralisation wurde ersetzt durch die Erkenntnis, dass Rechtsetzungs- und Verwaltungstätigkeit von Selbstverwaltungsorganen (insofern sie Selbstverwaltung führen) keiner Ermessenskontrolle durch staatliche Organe unterliegen können.¹⁴

Damit wurde ein Kriterium gefunden, das auch den Verhältnissen in demokratischen Staaten gerecht wird.¹⁵ Geblieben von der Lehre *Jellineks* sind dagegen administrative Dezentralisation und Dezentralisation durch Selbstverwaltung als Begriffe für die zwei Haupterscheinungsformen der staatlichen Verwaltungsorganisationen. Ihre Erkenntnis stützt sich jedoch heute auf eine andere Basis.

II. Die Darstellung bei Kelsen¹⁶

Für Kelsen sind zwei Kriterien zur Unterscheidung von Zentralisation und Dezentralisation massgebend: Ein primäres erkennt er im räumlichen Geltungsbereich der Normen, ein sekundäres in

¹² *G. Jellinek, ASTL.*, S. 638.

¹³ *G. Jellinek, ASTL.*, S. 647.

¹⁴ *Kelsen*, S. 177 f. sowie S. 187—188, *Giacometti*, S. 75.

¹⁵ *Reinhardt*, S. 32.

¹⁶ Vergl. zum ganzen Abschnitt: *Kelsen*, S. 163 f.

der Form und der räumlichen Gliederung der normsetzenden Organe. Das Primäre nennt er «statisch», das sekundäre «dynamisch».¹⁷

Sind in einem Staate alle Normen für das ganze Staatsgebiet gültig und sind sie von einem einzigen, einfachen Organ erlassen, so ist das der äusserste Fall von Zentralisation. Im äussersten Fall der Dezentralisation existieren dagegen in einem Staate nur Normen, die in ihrer Gültigkeit auf Teilgebiete beschränkt sind, wobei zur Wahrung des Zusammenhangs jedoch immer eine, wenn auch nur hypothetische, Grundnorm mit Gültigkeit für das ganze Staatsgebiet vorausgesetzt werden muss. Die Organe sind in diesem zweiten Falle kollegiale.¹⁸

Es ist klar, dass diese beiden Grenzfälle unreal sind. In jedem Staat gibt es sowohl Normen, deren Geltungsbereich das ganze Territorium umfasst, als auch Normen, die nur für Teilgebiete Geltung besitzen. Es besteht somit immer eine teilweise Zentralisation und Dezentralisation. Die Abgrenzung der beiden Organisationsformen voneinander, kann sich dabei innerhalb eines Staates aus der Unterteilung der staatlichen Tätigkeiten in Rechtssetzung, Verwaltung und Rechtsprechung (funktionell), oder aber aus der Gliederung der staatlichen Verwaltung in verschiedene Verwaltungszweige (sachlich) ergeben.¹⁹ Endlich ist auch eine Kombination dieser beiden Möglichkeiten in Betracht zu ziehen.

Zur Charakterisierung der verschiedenen Typen von Dezentralisation unterscheidet Kelsen vollkommene und unvollkommene Dezentralisation.²⁰ Entscheidendes Merkmal der Vollkommenheit ist die Endgültigkeit und Unabänderbarkeit der durch das Lokalorgan gesetzten Norm. Danach ist administrative Dezentralisation als teilweise unvollkommene, Dezentralisation durch Selbstverwaltung als teilweise vollkommene, oder wenigstens relativ vollkommene Dezentralisation zu bezeichnen.²¹

Auch die Lehre *Kelsens* ist nicht in allen ihren Konsequenzen befriedigend. Insbesondere führt seine Differenzierung an Hand des räumlichen Geltungsbereiches der Normen zu Ergebnissen, die den üblichen Vorstellungen von Zentralisation und Dezentralisation

¹⁷ Kelsen, S. 167.

¹⁸ Kelsen, S. 164—165.

¹⁹ Kelsen, S. 165.

²⁰ Kelsen, S. 177.

²¹ Ueber den Begriff der relativ vollkommenen Dezentralisation vergl. Reinhardt, S. 27.

widersprechen. Wird von einem Rechtsetzungsorgan eine Rechtsnorm erlassen, deren räumlicher Geltungsbereich kleiner ist als der räumliche Kompetenzbereich desselben Rechtsetzungsorgans, so muss das nach *Kelsen* als Dezentralisation bezeichnet werden.²² Üblicherweise wird dies jedoch als Erlass einer Sondervorschrift eines Zentralorgans betrachtet und fällt mithin unter den Begriff der Zentralisation.

III. Die Darstellung bei Peters²³

Peters bezeichnet Zentralisation und Dezentralisation zunächst als politische Organisationsprinzipien und sodann als Kräfte und gibt demgemäss folgende Definitionen²⁴:

Zentralisation ist die Summe aller derjenigen Bestrebungen innerhalb einer organisierten Gemeinschaft, die darauf gerichtet sind, einen grösstmöglichen Teil der Tätigkeit dieser Gemeinschaft an einer Stelle, und zwar in ihrem Zentrum sich äussern zu lassen.

Dezentralisation ist dagegen die entgegengesetzte Tendenz, die einen möglichst grossen Teil der Funktionen der Gemeinschaft von ihrem eigentlichen Mittelpunkt möglichst weit weg anderen Stellen übertragen will, die mit dem übergeordneten Zentrum in einem nur loseren Zusammenhang stehen.²⁵

Damit wird also die Bezeichnung bestimmter Organisations-Zustände mit Zentralisation oder Dezentralisation abgelehnt.²⁶ *Peters* fordert gegenüber der alten «statischen» Betrachtungsweise seine «dynamische», die durch das Spiel zentralistischer und dezentralistischer Kräfte charakterisiert wird.²⁷ Damit entzieht er vorerst einer präzisen juristischen Betrachtung den Boden und verweist das ganze Problem in ein metajuristisches Gebiet.

Diese Darstellungsweise entbehrt nicht einer ansprechenden Bildhaftigkeit, jedoch ist damit nicht viel gewonnen. Die Charakterisierung von Zentralisation und Dezentralisation als Kräfte mit sich diametral gegenüberliegenden Zielpunkten und die Bezeichnung der Verwaltungsformen als Produkte eines Spiels dieser beiden Kräfte,

²² Eine weitergehende Kritik bei *Peters*, S. 5 Anm. 1, S. 11 f.

²³ Vergl. zum ganzen Abschnitt *Peters*, S. 4—53.

²⁴ *Peters*, S. 4, 5.

²⁵ *Peters*, S. 4.

²⁶ *Peters*, S. 5, Anm. 1.

²⁷ *Peters*, S. 5.

sind eine nicht genügende Grundlage für eine Untersuchung, die darauf gerichtet ist, festzustellen, inwiefern eine Verwaltungsform das eine oder andere der beiden Ordnungsprinzipien repräsentiert. Vielmehr bedürfen zu diesem Zwecke diese Kräfte, beziehungsweise deren Zielpunkte, einer genauen Definition. Erst dann lassen sie sich in vergleichende Beziehung zu den konkreten Organisationsnormen einer zu untersuchenden Verwaltung setzen, und erst damit wird es möglich, das Ausmass von Zentralisation und Dezentralisation in einer Verwaltungsorganisation festzustellen. Eine Definition der Kläftezielpunkte kann aber, wie *Peters* selbst sagt, nur in der theoretischen Umschreibung ganz bestimmter Organisationszustände bestehen.²⁸

Damit erweist es sich aber, dass die dynamische Auffassung *Peters* für die Erfassung von Zentralisation und Dezentralisation in den Verwaltungsorganisationen keinen grundsätzlich neuen Weg geht, sondern letztlich ebenfalls in einer «statischen» Betrachtung und Vergleichung theoretischer und realer Organisationszustände besteht.

Im weiteren wird bei *Peters* noch der Begriff der sachlichen Dezentralisation dargelegt. Darunter wird die Gliederung der Organe einer Verwaltungsorganisation nach speziell sachlichen Gesichtspunkten verstanden.²⁹ Es ist klar, dass eine, in dieser Hinsicht konsequente Auslegung der Idee der Dezentralisation jede Arbeitsteilung als Dezentralisation erscheinen lässt.

IV. Die Darstellung bei Reinhardt³⁰

Nach *Reinhardt* sind als zentralisiert zu betrachten: «Tätigkeiten von zentralen Organen mit Zuständigkeit für das ganze Staatsgebiet, sowie von lokalen Organen mit Zuständigkeit für ein Teilgebiet, welche in jeder Beziehung (vor allem auch in ihrem Ermessen) abhängig oder überprüfbar sind, wobei es gleichgültig ist, ob diese Organe von der zentralen oder lokalen Autorität gewählt werden.»

«Dezentralisiert sind jene Funktionen lokaler Organe, die gar nicht der Überprüfung durch Oberbehörden unterliegen und inhaltlich vollkommen ungebunden und unabänderlich sind (vollkommene Dezentralisation). oder jene, die nur teilweise, auf gewisse Gebiete,

²⁸ *Peters*, S. 6.

²⁹ *Peters*, S. 15.

³⁰ Vergl. zum ganzen Abschnitt *Reinhardt*, S. 27 f.

beschränkter Aufsicht unterstehen, für deren Kontrolle ein spezielles Verfahren gilt und die in Bezug auf die inhaltliche Regelung gewisser Materien nur unvollkommen frei sind.» (relativ vollkommene Dezentralisation)³¹

Damit rückt *Reinhardt* als Merkmal der Dezentralisation neben der räumlichen Gliederung (*Jellinek*) die rechtliche Unabhängigkeit der Organe von den zentralen Behörden und die Endgültigkeit ihrer Handlungen in den Vordergrund (*Kelsen*). Juristisch wird diese Unabhängigkeit und Endgültigkeit in der Ermessensfreiheit der in Frage stehenden Organe erkannt.³² Ist die Ermessensfreiheit eine vollumfängliche und unbegrenzte, so kann von vollkommener Dezentralisation gesprochen werden.³³ Es wird dies jedoch nur selten der Fall sein. Meistens unterliegen die Tätigkeiten der lokalen Verwaltungsorgane auch bei Dezentralisation einer gewissen Überwachung seitens der Oberbehörden. Sie unterstehen der sogenannten Staatsaufsicht. Insofern kann nur von relativ vollkommener Dezentralisation gesprochen werden. Es handelt sich nun noch darum, festzustellen wie weit die Kontrolle der Staatsaufsicht gehen darf, dass noch von Unabhängigkeit oder Endgültigkeit und mithin von Dezentralisation gesprochen werden kann.

Die entscheidende Abgrenzung ergibt sich aus der Überprüfbarkeit der Verwaltungsakte auf ihre Rechtmässigkeit einerseits und ihrer Unüberprüfbarkeit auf ihre Zweckmässigkeit anderseits.³⁴ Ist somit die Verwaltungstätigkeit eines Organs nur auf ihre Gesetzmässigkeit hin einer Kontrolle unterworfen, so ist sie innerhalb dieser Grenzen immerhin endgültig und kann dementsprechend als relativ vollkommen dezentralisierte Funktionsart bezeichnet werden. Unterliegen aber die Handlungen des Organs auch hinsichtlich der Zweckmässigkeit einer Überprüfung, so ist es in seinem Ermessen nicht mehr frei und dementsprechend die Funktionsart als zentralisierte zu betrachten.

Als minimales Erfordernis der Dezentralisation erscheint also der räumlich begrenzte Zuständigkeitskreis der Organe und ihre Ermessensfreiheit in Zweckmässigkeitsfragen. Innerhalb der relativ vollkommenen Dezentralisation ergeben sich noch je nach der Inten-

³¹ *Reinhardt*, S. 27.

³² *Reinhardt*, S. 27, 29, *Giacometti*, S. 75.

³³ *Kelsen*, S. 179 f.

³⁴ *Kelsen*, S. 180, *Reinhardt*, S. 54, *Giacometti*, S. 75, 88.

sität der Staatsaufsicht verschiedene feinere Abstufungen. So kommt es darauf an, ob der Oberbehörde nur informatorische Mittel verschiedener Art oder aber auch repressive Mittel verschiedenen Grades zur Verfügung stehen.³⁵

§ 3 Zusammenfassung und Begriffsbestimmung

I. Zentralisation und Dezentralisation

Zentralisation und Dezentralisation sind Ordnungsprinzipien.¹ Ihre Charakteristika sind Zusammenfassung, beziehungsweise Unterteilung. Keiner der beiden Ordnungsgrundsätze eignet sich zur ausschliesslichen Anwendung auf die Organisation einer staatlichen Gemeinschaft. Sie stehen somit in einem polaren Verhältnis zu einander und es lassen sich deshalb auch in jeder Verwaltung Einflüsse beider Prinzipien nachweisen. Ihre Auswirkungen betreffen in erster Linie die Verwaltungsorgane. Sie grenzen deren Kompetenzbereich in sachlicher und räumlicher Hinsicht in bestimmter Weise ab und legen deren Funktionsart, das heisst, ihr juristisches Verhältnis zu über- und untergeordneten Organen, ebenfalls in bestimmter Weise fest. Es kann somit von sachlicher, räumlicher und juristischer Zentralisation, respektive Dezentralisation gesprochen werden.²

1. Sachliche Zentralisation bedeutet die Zusammenfassung des gesamten sachlichen Kompetenzbereichs einer Verwaltungsorganisation und dessen Übertragung zur Wahrnehmung an ein einziges Organ.³

2. Sachliche Dezentralisation bedeutet die Unterteilung des sachlichen Kompetenzbereichs einer Verwaltungsorganisation nach sachlichen Gesichtspunkten und dessen Übertragung zur Wahrnehmung an verschiedene Organe mit verschiedener sachlicher Zuständigkeit.

3. Bei räumlicher Zentralisation erstreckt sich die Zuständigkeit der Organe über das ganze Gebiet der Verwaltungsorganisation.

1. Bei räumlicher Dezentralisierung wird das Verwaltungsgebiet in Teilgebiete unterteilt, in welchen Verwaltungsorgane tätig sind.

³⁵ Reinhardt, S. 28, 30, Giacometti, S. 89 f.

¹ Peters, S. 4, Vergl. dazu ausserdem § 1.

² Vergl. dazu und zum Folgenden § 2 und daselbst zitierte Literatur.

³ Falls dieses Organ kein einfaches, sondern ein zusammengesetztes ist, so sind alle Mitglieder für alle Verwaltungsgeschäfte in gleicher Weise zuständig.

deren Zuständigkeit sich räumlich nur über ihre Parzelle erstreckt.

Räumliche Dezentralisation verbindet sich immer mit sachlicher Dezentralisation, denn Organe, die wohl einen räumlichen Kompetenzbereich haben, sachlich dagegen für nichts zuständig sind, sind praktisch undenkbar. Sofern im weiteren von räumlicher Dezentralisation gesprochen wird, ist deshalb darin, ohne besonderen Hinweis, immer ein gewisses Mass von sachlicher Dezentralisation eingeschlossen.

5. Juristische Zentralisation stellt die Zusammenfassung der Organe einer sachlich oder räumlich dezentralisierten Verwaltung unter ein Zentralorgan dar, dergestalt, dass dem letzteren ein umfassendes Weisungsrecht an die Spezial- respektive Lokal-Organen der sachlich oder räumlich dezentralisierten Verwaltung eingeräumt wird. Umgekehrt sind die Spezial- beziehungsweise Lokal-Organen durch ein Subordinationsverhältnis, das seinen Ausdruck in hierarchischer Unterordnung und Gehorsamspflicht findet, an die Weisungen der Zentralorganen gebunden und somit in ihren Funktionen von diesen vollständig abhängig. Sie unterstehen der Dienstaufsicht der Zentralorganen, was sich so auswirkt, dass alle ihre Anordnungen durch die Oberbehörden vollumfänglich und somit sowohl auf Recht- wie auch auf Zweckmässigkeit überprüfbar sind.⁴

6. Juristische Dezentralisation bringt im allgemeinen nicht die Beseitigung der Zentralorganen einer sachlich oder räumlich dezentralisierten Verwaltung, was als vollkommene juristische Dezentralisation zu bezeichnen wäre. Sie bedeutet vielmehr nur die Lockerung des bei juristischer Zentralisation bestehenden Verhältnisses zwischen Zentralorganen und Spezial- beziehungsweise Lokal-Organen. An die Stelle hierarchischer Subordination tritt eine gewisse Unabhängigkeit der Funktionen der untergeordneten Organe, als deren Mindestmass die Ermessensfreiheit in Zweckmässigkeitsfragen zu betrachten ist.⁵ Die untergeordneten Organe unterstehen der Staatsaufsicht und insofern kann nur von relativ vollkommener juristischer Dezentralisation gesprochen werden. Durch Einschränkung und eventuelle Beseitigung der Staatsaufsicht kann sich die relativ vollkommene juristische Dezentralisation zur rechtlich ungebundenen

⁴ *Fleiner*, Inst. S. 95; *Vogt*, S. 67.

⁵ *Reinhardt*, S. 27, 29; *Giacometti*, S. 75.

vollkommenen juristischen Dezentralisation steigern.⁶ Immerhin muss, da Dezentralisation Unterteilung, beziehungsweise Errichtung einer juristisch selbständigen Teilordnung bedeutet, auch bei vollkommener juristischer Dezentralisation — und vollständiger sachlicher Dezentralisation — doch mindestens eine Zentralnorm vorbehalten bleiben, nämlich diejenige, die die Teilordnung eben als solche erscheinen lässt.⁷

Juristische Zentralisation und Dezentralisation treten, da sie, wie aus den oben stehenden Begriffsbestimmungen hervorgeht, das Verhältnis zwischen Zentral- und Spezial-, beziehungsweise Lokal-Organen bestimmen, nur bei sachlicher oder räumlicher Dezentralisation einer Verwaltung auf.

Es ergeben sich somit bezüglich Zentralisation und Dezentralisation fünf Möglichkeiten der Verwaltungsform.

II. Die Verwaltungsformen

1. Die Verwaltung eines Gebietes kann sachlich, räumlich und juristisch zentralisiert sein. Dieser Fall vollumfänglicher Zentralisation ist jedoch nur in ganz kleinen Verhältnissen denkbar und im allgemeinen wohl mehr von theoretischer, als praktischer Bedeutung.⁸
2. Eine Verwaltung oder Teile einer solchen können sachlich dezentralisiert, räumlich und juristisch aber zentralisiert sein, oder
3. Sie können räumlich dezentralisiert, juristisch zentralisiert sein.

Diese beiden letzteren Fälle der Verwaltungsform werden mit den Begriffen «administrative Dezentralisation» oder «Dekonzentration» zusammengefasst.⁹ Eine administrativ dezentralisierte Verwaltung weist meistens sowohl eine sachliche, wie auch eine räumliche Gliederung auf, doch fehlt den Spezial- beziehungsweise Lokal-Organen das freie Ermessen. Sie sind den Zentralorganen hierarchisch untergeordnet und kraft der Gehorsamspflicht an deren Weisungsrecht gebunden.

4. Eine Verwaltung oder Teile einer solchen können sachlich und juristisch dezentralisiert, räumlich jedoch zentralisiert sein.

⁶ Vergl. § 2, IV., sowie *Utzinger*, Nachkriegsaufgaben S. 8.

⁷ *Kelsen*, S. 164, 165; *Peters*, S. 7, 8.

⁸ Vergl. § 2, I. und Anm. 3 und 5.

⁹ Administrative Dezentralisation bei *G. Jellinek* (oben § 2, I.); Dekonzentration bei *Peters*, S. 17.

5. Eine Verwaltung oder Teile einer solchen können räumlich und juristisch dezentralisiert sein.

Diese beiden Verwaltungsarten werden mit dem Begriff der «Selbstverwaltung» zusammengefasst. Als positives Kriterium ist die Ermessensfreiheit in Zweckmässigkeitsfragen, als Negatives das Fehlen eines Weisungsrechtes der Zentralbehörden zu betrachten.¹⁰

Es sind jedoch zwei durchaus verschiedene Organisationstypen, die mit dieser Definition unter dem Begriff der Selbstverwaltung zusammengefasst werden. Sie sollen entsprechend ihrer Verschiedenheit hinsichtlich der räumlichen Gliederung mit den Begriffen «zentrale Selbstverwaltung» und «lokale Selbstverwaltung» auseinandergehalten werden. Während zentrale Selbstverwaltung räumlich betrachtet Zentralisation darstellt und damit wie alle bisher erwähnten Organisationstypen noch ein zentralistisches Kennzeichen aufweist, so ist lokale Selbstverwaltung der einzige Organisationstyp, der in jeder Hinsicht Merkmale der Dezentralisation trägt. Mit der Definition als räumliche und juristische Dezentralisation lässt sich nun auch der Begriff der lokalen Selbstverwaltung klarer erfassen, als vermöge der alten Begriffsbestimmung als Verwaltung durch die Verwalteten.¹¹ Es ist dies insbesondere im demokratischen Staat von Bedeutung.¹²

Im allgemeinen Sprachgebrauch verbinden sich mit dem Begriff der lokalen Selbstverwaltung meistens noch Vorstellungen über Demokratisierung der Verwaltung, juristische Persönlichkeit, finanzielle Selbständigkeit, Volkswahl der Organe, um nur die wichtigsten zu nennen.¹³ Obschon die eben gegebene Definition der lokalen Selbstverwaltung auf diese Momente direkt keine Rücksicht nimmt, vermag sie gleichwohl zu bestehen, denn es zeigt sich, dass damit praktisch diejenigen Formen von Verwaltungen erfasst werden, die die genannten Vorstellungen in sich schliessen.¹⁴

Als wesentliches Ergebnis der bisherigen Betrachtung ist folgendes festzuhalten:

Soll eine Verwaltungsorganisation in Bezug auf Zentralisation

¹⁰ Positiv: Kelsen, S. 180; Reinhardt, S. 54; Giacometti, S. 75, 88. Negativ: Merkl, S. 351.

¹¹ Die alte Definition oben § 2, I., 2.

¹² Merkl, S. 344, 345; Giacometti, S. 70.

¹³ Merkl, S. 348 f.

¹⁴ Giacometti, S. 77.

und Dezentralisation charakterisiert werden, so ist zunächst ihr sachlicher und räumlicher Kompetenzbereich festzustellen. Sodann sind alle in ihr tätigen Organe daraufhin zu untersuchen, ob ihr sachlicher und räumlicher Kompetenzbereich sich mit dem anfänglich festgestellten deckt oder nicht. Stimmen sie überein, so liegt Zentralisation vor. Ist derjenige des Verwaltungsorgans in sachlicher oder räumlicher Hinsicht kleiner, so liegt sachliche, beziehungsweise räumliche Dezentralisation vor. Darauf ist, sofern sich die Verwaltung als sachlich oder räumlich dezentralisiert erweist und nicht vollumfängliche Zentralisation herrscht, das Verhältnis zwischen den Zentral- und den Spezial- beziehungsweise Lokal-Organen zu prüfen. Dies wird je nachdem zur Feststellung der verschiedenen Verwaltungsformen der administrativen Dezentralisation und der Dezentralisation durch Selbstverwaltung führen.¹⁵ Von diesen kann, was besonders hervor zu heben ist, allein die Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung als in jeder Hinsicht dezentralistische Verwaltungsform gelten, während alle übrigen Verwaltungsformen, infolge ihrer eindeutig zentralistischen Merkmale sachlicher, räumlicher oder juristischer Art, als zentralistisch zu werten sind.¹⁶

Lokale Selbstverwaltung hat, infolge ihrer ausgesprochen dezentralistischen Eigenschaften eine besondere rechts- und staatspolitische Bedeutung erlangt.¹⁷ Auf sie soll im weiteren eingetreten werden und durch Vergleiche mit den Verwaltungsformen zentralistischer Prägung einige ihrer politischen Auswirkungen gezeigt werden.¹⁸

6. Die mit den eben dargelegten Merkmalen der juristischen Dezentralisation versehene lokale Selbstverwaltung wird gelegentlich in der Literatur auch speziell als rechtliche Selbstverwaltung bezeichnet und in der Folge in Gegensatz gestellt zur nur politischen Selbst-

¹⁵ Unterscheidung der administrativen Dezentralisation und der Dezentralisation durch Selbstverwaltung als Verwaltungsformen bei: *G. Jellinek ASTL.*, S. 633 f.; *Merkel*, S. 342 f. und *Giacometti*, S. 69; *Fleiner*, Inst. S. 92, 99 f.; *Uttinger*, S. 79.

¹⁶ Allerdings kommt zumeist auch bei lokaler Selbstverwaltung in der Staatsaufsicht noch ein gewisses zentralistisches Element zur Geltung. In diesem Sinne kann auch gesagt werden, dass sich mit Ausnahme der vollumfänglichen Zentralisation in allen Verwaltungsformen Zentralisation und Dezentralisation gegenseitig durchdringen. (*G. Jellinek ASTL.*, S. 631.)

¹⁷ *Merkel*, S. 355; *W. Jellinek*, Enzyklopädie, S. 530.

¹⁸ Vergl. unten Kap. II.

verwaltung.¹⁹ Unter dieser letzteren ist die Erscheinung zu verstehen, dass ein Organ nicht durch die Oberbehörde ernannt, sondern von und aus der Bevölkerung gewählt wird, die im räumlichen Kompetenzbereich des betreffenden Organs ansässig ist. Da Gegenstand der lokalen Selbstverwaltung aber gemäss der rechtshistorischen Entwicklung besonders des kontinentalen Rechts vorab die demokratische Bestellung der Organe ist, so kann der Begriff der politischen Selbstverwaltung nur im Bereiche der administrativen Dezentralisation von Bedeutung werden.²⁰ Es liegt bei politischer Selbstverwaltung somit der Fall vor, dass ein lokales Organ zwar wahlmässig berufen wird, nach seiner Berufung aber zu Zentralverwaltungsorganen in die nämliche dienstliche Subordinationsbeziehung tritt, wie irgend ein von den zentralen Verwaltungsorganen unmittelbar berufenes Organ. Die Berufsordnung präjudiziert also nicht im geringsten die Funktionsordnung.²¹

Es kann somit festgestellt werden, dass die Verwendung des Begriffes Selbstverwaltung in der Zusammensetzung «politische Selbstverwaltung» rechtlich nichts mehr zu tun hat mit dem Begriffe Selbstverwaltung, wie er vorgängig definiert wurde. Seine weitere Verwendung wird deshalb auch verschiedentlich abgelehnt.²²

Allein die Tatsache, dass die wahlmässige Berufung der Organe in erster Linie Objekt der Selbstverwaltung ist und somit in Bezug auf das Verfahren bei der Bestellung der Verwaltungsorgane Übereinstimmung zwischen den Begriffen lokale Selbstverwaltung und politische Selbstverwaltung herrscht, rechtfertigt es, dass der Begriff der politischen Selbstverwaltung beibehalten und hier behandelt wird. Durch die politische Selbstverwaltung sollen ausserdem gewisse Momente, die sich bei der Verwaltungsform der lokalen Selbstverwaltung staatspolitisch günstig auswirken und auf die Volkswahl der Organe zurückzuführen sind, im Bereich der administrativen Dezentralisation ebenfalls zur Geltung kommen. Inwiefern dies der Fall ist, und inwiefern aber politische Selbstverwaltung lokale Selbstverwaltung nicht zu ersetzen vermag, wird in Paragraph 6 zu zeigen versucht.

¹⁹ Vergl. beispielsweise *Peters*, S. 22; *W. Jellinek*, Enzyklopädie, S. 62.

²⁰ *Merkel*, S. 347; *Giacometti*, S. 77.

²¹ *Merkel*, S. 349.

²² zum Beispiel *Reinhardt*, S. 32.

§ 4 Die Kombination von Verwaltungsformen

Alle bisher beschriebenen Verwaltungsformen können, wie ein Blick auf die schweizerischen Verhältnisse bestätigen wird, in einem Staate nebeneinander bestehen und zwar sogar innerhalb eines Staates in den verschiedensten Mischungsverhältnissen. Die grosse Zahl der Kombinationsmöglichkeiten erschöpft sich aber nicht in dem einfachen Nebeneinander der verschiedenen Verwaltungsformen. Es ist ausserdem noch der Fall zu berücksichtigen, bei dem der Staat lokalen Selbstverwaltungskörpern oder speziellen Organen derselben die örtliche Führung der staatlichen Verwaltungsgeschäfte überträgt, wo mithin eine besondere Verbindung der Verwaltungsformen der administrativen Dezentralisation und der Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung vorliegt. Insofern staatliche (zentrale) Verwaltungsgeschäfte einem lokalen Selbstverwaltungskörper zur Besorgung übertragen werden, besteht für diese regelmässig eine erweiterte und verschärfte Staatsaufsicht. Insbesondere erstreckt sich die Kontrolle auch auf die Zweckmässigkeitsfragen und meistens sichert sich der Staat ein gewisses Weisungsrecht.¹ Der Staat kann aber auch bestimmten, gesetzlich festgelegten Organen der lokalen Selbstverwaltungskörper Verwaltungsgeschäfte zur Besorgung übertragen. Diese Organe werden damit in die staatliche, hierarchische Beamtenorganisation eingegliedert und sind, obschon sie Organe des Selbstverwaltungskörpers bleiben, in Bezug auf diesen Aufgabenkreis den anderen Staatsorganen gleichgestellt.²

Es ergibt sich daraus für den einzelnen lokalen Selbstverwaltungskörper und seine Organe eine zweifache Funktionsart, der Aufgabenkreis gliedert sich in einen sogenannten «eigenen»-lokale Selbstverwaltungsaufgaben umfassenden- und einen «übertragenen»-zentrale Staatsverwaltungsaufgaben umfassenden- Wirkungskreis.³

Diese etwas unglückliche Bezeichnung der beiden Wirkungskreise spiegelt die zeitweise vertretene Auffassung wider, nach welcher der eigene Wirkungskreis im Gegensatz zum Übertragenen seinen Geltungsgrund in einem ausserhalb der staatlichen Ordnung liegenden Bereich gefunden hätte. Entsprechend wären überhaupt Selbstverwaltung und Staatsverwaltung auf verschiedene Grundla-

¹ *Merkel*, S. 351, 360; *Fleiner*, Inst. S. 117; *Giacometti*, S. 88.

² *Fleiner*, Inst. S. 114 f.; *Vogt*, S. 71; *Giacometti*, S. 81.

³ *Fleiner*, Inst. S. 112, 113; *Giacometti*, S. 74, 80; *Hirzel*, S. 45.

gen zurückzuführen gewesen. Die Geschäfte der lokalen Selbstverwaltung sind jedoch immer solcher Art, dass sie der Staat besorgen müsste, wenn er sie eben nicht den Selbstverwaltungskörpern zur selbständigen Erledigung überlassen hätte.⁴

Die Einsicht in die Tatsache, dass lokale Selbstverwaltung nichts anderes ist als Staatsverwaltung, wurde im kontinentalen Recht vielleicht dadurch etwas behindert, dass im allgemeinen die lokalen Selbstverwaltungskörper jede Angelegenheit von öffentlichem Interesse, für welche nicht bereits eine staatliche Regelung getroffen oder vorbehalten war, in ihren Wirkungskreis einbeziehen konnten.⁵ Im englischen Recht dagegen war immer die Anhandnahme einer Verwaltungstätigkeit durch einen Selbstverwaltungskörper Gegenstand einer speziellen, den in Frage stehenden sachlichen Bereich betreffenden, gesetzlichen Ermächtigung.⁶

Werden sich also Staatsverwaltung und Selbstverwaltung gegenüber gestellt, so meint man mit der ersteren bloss die zentralistische, mit der letzteren nur die juristisch dezentralisierte Teilordnung der staatlichen Verwaltung.⁷ Die Identität der Grundlagen der Staatsverwaltung und Selbstverwaltung und ihre Unterschiedlichkeit nur in organisatorischer Hinsicht ist am augenfälligsten im demokratischen Staat.⁸

§ 5 Zentralisationsprinzip und dezentralistische Verwaltungsorganisation

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei einer durch lokale Selbstverwaltung dezentralisierten Verwaltung in der Staatsaufsicht noch ein gewisses zentralistisches Element zu erblicken ist. Das Zentralisationsprinzip kann jedoch bei Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung noch in anderer Weise zur Geltung kommen, ohne dass indessen daraus einer der bisher beschriebenen Verwaltungstypen resultieren würde. Vielmehr bleibt dabei, und das ist das Grundmerkmal, immer die Gliederung der Verwaltung durch lokale Selbstverwaltung prinzipiell bestehen.

⁴ *Schæn*, S. 7.

⁵ *Redlich*, S. 50; *Harris*, S. 12, 37.

⁶ *Redlich*, S. 50, *Harris*, S. 12, 37; *Utzinger*, S. 96.

⁷ *Kelsen*, S. 182, 188; *Merkel*, S. 304; *Reinhardt*, S. 32, 35; *Handwörterbuch*. Bd. 3, S. 774.

⁸ *Giacometti*, S. 70.

Dies ist zunächst bei den sogenannten höheren Kommunalverbänden der Fall. Sie dienen der Selbstverwaltung grösserer Gebiete und erfüllen die damit verbundenen besonderen Aufgaben. Sie setzen sich in der Regel aus mehreren, kleineren Kommunalverbänden zusammen, besitzen jedoch einen eigenen, nicht von diesen abgeleiteten Wirkungskreis. Im übrigen sind sie in ihrem Wesen und in ihrem Verhältnis zur staatlichen Verwaltung den üblichen, lokaler Selbstverwaltung dienenden, Kommunalverbänden gleich.¹

Ausserdem sind noch vier Arten einer, man möchte sagen, ausserordentlichen Anwendung des Zentralisationsprinzips in Betracht zu ziehen. Ihr Auftreten ist zumeist auf Zweckmässigkeitserwägungen zurück zu führen.

I. Der Zweckverband

Lokale Selbstverwaltungskörper können sich, unter Wahrung ihrer Selbständigkeit, zusammenschliessen und einzelne Aufgaben ihres Wirkungskreises durch ein gemeinsames Organ wahrnehmen lassen. Dieses ist nur für diejenige Verwaltungsaufgabe zuständig, die ihm von den Selbstverwaltungskörpern übertragen wurde. Es besitzt keine Kompetenz-Kompetenz. Lokale Selbstverwaltungskörper die sich dergestalt verbinden, bilden einen Zweckverband.²

II. Der Anschluss

Lokale Selbstverwaltungskörper können in ein öffentlich rechtliches Vertragsverhältnis eintreten, demgemäss die Leistungen einer, im Eigentum und unter der Verwaltung eines solchen stehenden Einrichtung, in der Regel gegen angemessene Entschädigung, den übereinstimmenden Zwecken aller dienen. Es wird dies als Anschluss bezeichnet.³

III. Die Samtgemeinde

Lokale Selbstverwaltungskörper können sich derart verbinden, dass grundsätzlich alle, im gemeinsamen Interesse der einzelnen Selbstverwaltungskörper liegenden Aufgaben von einem gemeinsa-

¹ Rübel, S. 95.

² Rübel, S. 74 f., 85.

³ Rübel, S. 90 f.

men Organ zu erfüllen sind. Die lokalen Selbstverwaltungskörper bilden eine Samtgemeinde.

Der Aufgabenkreis der Samtgemeinde wird durch sie selbst und nicht durch die einzelnen Selbstverwaltungskörper bestimmt. Sie besitzt somit, selbstverständlich nur im Rahmen der Aufgabenkreise der einzelnen Mitglieder, Kompetenz-Kompetenz. Der Vorsteher der Samtgemeinde beaufsichtigt die Verwaltung der einzelnen lokalen Selbstverwaltungskörper und er leitet sie auch in allen wichtigen Punkten.⁴

IV. Die Aufgabenübertragung

Dort, wo auf demselben Gebiet verschiedene lokale Selbstverwaltungskörper mit verschiedener sachlicher Zuständigkeit bestehen, können die Aufgaben eines solchen, mit dem Einverständnis beider Parteien, einem anderen zur Lösung übertragen werden. Es liegt Aufgabenübertragung vor.⁵

II. Kapitel

Die politische Bedeutung der Verwaltungsformen

§ 6 *Die Beziehungen der Verwaltungsformen zu den Staatsformen*

Wenn die Beziehungen der Verwaltungsformen zu den Staatsformen betrachtet werden sollen, das heisst, wenn hier insbesondere festzustellen ist, ob die Art der Dezentralisation von der Staatsform abhängig ist, so empfiehlt es sich zunächst, sich die Verhältnisse in verschiedenen Staaten zu vergegenwärtigen. Denkt man zum Beispiel an England, Italien zu Zeiten der Monarchie, an Deutschland vor dem zweiten Weltkrieg und die Schweiz, so kann einem solchen Überblick leicht entnommen werden, dass die Verwaltungsformen nicht so sehr von den Staatsformen im Sinne der Monarchie oder Republik abhängig sind.¹ Vielmehr sind es die Grundsätze der De-

⁴ Rübel, S. 92.

⁵ Rübel, S. 93.

¹ Fleiner, Beamtenstaat S. 33; Merkl, S. 335. Ein Vergleich der Verwaltungsreformen von England, Deutschland und der Schweiz mit Bezug auf die Kommunalverwaltung bei Utzinger, S. 92 f.

mokratie und Autokratie, die in der Verwaltungsorganisation eines Staates zum Ausdruck kommen.² Diese werden in der Lehre von den Staatsformen wie folgt formuliert:

Im demokratischen Staat wird der Wille des Staates und der Rechtsordnung von denjenigen selbst erzeugt, die dieser Ordnung unterworfen sind.³ Das Volk erscheint somit in gleicher Weise als Gebieter und als Untertan.⁴

Im autokratischen Staat dagegen wird die staatliche Ordnung unter völligem Ausschluss der ihr Unterworfenen, von einem einzigen, allen Anderen darum als Herr gegenüber stehenden, gesetzt.⁵ Diese Konzentration des ganzen Staatswillens in einer Person hat zur Folge, dass dort alle Rechte und Funktionen ihren Ausgangspunkt nehmen.⁶

I. Die Beziehungen der Verwaltungsformen zur Demokratie

1. Lokale Selbstverwaltung und Demokratie

Wird die lokale Selbstverwaltung als Dezentralisationstypus begriffen, so ist damit keineswegs gesagt, in welcher Form, ob in autokratischer oder in demokratischer, sie geführt wird. Es ist jedoch eine rechtshistorische Tatsache besonders des europäisch-kontinentalen Rechts, dass sich die Forderung nach lokaler Selbstverwaltung regelmässig mit der Forderung auf Demokratisierung der Verwaltung verbunden hat, ja dass unter lokaler Selbstverwaltung überhaupt demokratische Verwaltung verstanden wurde.⁷ Es mag dies unter anderem daher rühren, dass eine wörtliche Auffassung des Begriffes Selbstverwaltung nur die Verwaltung durch die Verwalteten bedeuten kann.⁸ Eine solche Auffassung ist auch die naheliegendste und daher in der Form eines politischen Schlagwortes weitesten Kreisen leicht zugänglich.⁹ Damit verbindet sich aber das demokratische Prinzip sehr eng mit der lokalen Selbstverwaltung. Allein die Durchführung der These «Verwaltung durch die Verwal-

² *Merkel*, S. 336.

³ *Kelsen*, S. 326.

⁴ *Peters*, S. 27 f.

⁵ *Kelsen*, S. 326.

⁶ *Handbuch*, Bd. I, S. 153.

⁷ *G. Jellinek*, *ASTL.*, S. 647; *Merkel*, S. 347.

⁸ Andere Gründe (historische) vergl. bei *Merkel*, S. 347 f.

⁹ *Merkel*, S. 344.

teten» gelingt in der Praxis nur mit Hilfe der Repräsentativfiktion und deshalb ist auch die Definition der Selbstverwaltung im eben genannten Sinn juristisch ein untaugliches Erkenntnismittel.¹⁰ Allerdings bringt sie, wie dies mit der Definition der lokalen Selbstverwaltung als Dezentralisationstypus nicht mehr der Fall ist, die demokratische Tendenz der lokalen Selbstverwaltung im kontinentalen Recht zur Kenntnis. Ob aber damit einer Tatsache Ausdruck verliehen wird, die ihr Bestehen einer zufälligen historischen Entwicklung, oder einer grundsätzlichen Immanenz des einen Prinzips im Anderen verdankt, bleibe hier dahingestellt.¹¹

Festzustellen ist hier lediglich, dass, dieser Tatsache Rechnung tragend, im folgenden, sofern von lokaler Selbstverwaltung die Rede ist, immer deren demokratische Form in Betracht gezogen wird.

Die Verbindung des Dezentralisationsprinzips mit dem Gedanken der Demokratie in der lokalen Selbstverwaltung auf die eben hingewiesen wurde, ist tatsächlich von ausserordentlicher Bedeutung.¹² Nicht nur wurde die lokale Selbstverwaltung dadurch vielfach zur Schrittmacherin der Demokratie im Bereiche autokratischer Staaten, sondern sie ist deshalb auch geeignet im demokratischen Staate Grundsätze desselben wesentlich auszugestalten.¹³ Diese letztere Tatsache wird zwar verschiedentlich bestritten und die lokale Selbstverwaltung vielmehr geradezu als demokratiefeindlich dargestellt.¹⁴ Folgende Gedankengänge führen zu diesem Resultat:

Soll Demokratie wirklich Herrschaft des Volkes sein, so muss die Staatsorganisation möglichsie Sicherungen aufweisen, dass nicht der im Gesetz erscheinende «allgemeine Wille» als Ausdruck des Willens der Mehrheit des Staatsvolkes in einzelnen Verwaltungsakten durch den Willen Einzelner durchbrochen werde. Die beste Sicherung aber liege darin alle Verwaltungsorgane durch eine Kette von Delegationsprozessen der Souveränität der gesamten Aktivbürgerschaft zu unterstellen. Es scheint evident, dass in einem solchen hierarchischen Aufbau der Verwaltungsorgane nirgends Raum bleibt für lokale Selbstverwaltung, beziehungsweise, dass jede juristische Dezentralisation eine Beeinträchtigung der Souveränität der Gesamtaktivbürgerschaft und damit der Demokratie darstellt.

¹⁰ *Merkel*, S. 345.

¹¹ Vergl. dazu *Merkel*, S. 347.

¹² *Merkel*, S. 349.

¹³ *Merkel*, S. 347.

¹⁴ zum Beispiel *Merkel*, S. 339 f.

Diese Auffassung lässt aber in zweifacher Hinsicht wesentliche Tatsachen ausser Acht. Wenn nämlich in Betracht gezogen wird, dass lokale Selbstverwaltung zumeist demokratisch geführt wird, so kann kaum von einer Einschränkung der Volkssouveränität gesprochen werden. Aber selbst wenn die lokale Selbstverwaltung von autokratischer Form ist, erweist sich die Volkssouveränität praktisch nicht beeinträchtigt, denn durch das Mittel der Staatsaufsicht kann sie, soweit der allgemeine Wille in Gesetzesform zum Ausdruck gekommen ist und die Verwaltungstätigkeit nicht auf freiem Ermessen der lokalen Selbstverwaltungsorgane beruht, immer gewahrt werden.

Es lässt sich somit feststellen, dass im demokratischen Staat durch lokale Selbstverwaltung der Hauptgrundsatz der Volkssouveränität nicht verletzt wird. Inwiefern aber lokale Selbstverwaltung für die demokratische Staatsform von wesentlicher Bedeutung ist, zeigt sich, wenn die Vorgänge bei der Bildung des Staatswillens in Betracht gezogen werden.

Demokratie bedeutet Volksherrschaft. Es ergibt sich daraus für das Volk das Prinzip der Selbstbestimmung, der Staatswille hat somit dem Volkswillen zu entsprechen, Herrscher und Beherrschte sind identisch.¹⁵ Erfahrungsgemäss besteht aber in einem Staate nur für ganz wenige zu regelnde Fragen allgemeine Übereinstimmung der Willensäusserungen. Über die Lösungen der meisten Probleme gehen die Meinungen im Volke auseinander. In diesen Fällen wird durch Abstimmung der Wille der Volksmehrheit festgestellt. Dieser ist alsdann für die Staatsorgane massgebend und sie haben ihm überall Nachachtung zu verschaffen. Die Bildung des Staatswillens erfolgt in der Demokratie somit nach dem Mehrheitsprinzip.¹⁶ Es gibt daher immer eine Minderheit, deren Wille nicht mit dem im Gesetz erscheinenden sogenannten «allgemeinen Willen» übereinstimmt. Darin ist aber ein Widerspruch zum Postulat der Identität von Herrscher und Beherrschten zu erblicken.¹⁷ Staats- und Volks-, beziehungsweise Individualwille stimmen nicht mehr überein.

Die Lösung dieses Widerspruches liegt in der zeitlichen Aufeinanderfolge mehrerer Abstimmungen. Sie ermöglicht dem Einzelnen bei einer Mehrzahl von Abstimmungen öfters zu den Siegern und nicht häufiger zu den Besiegten zu gehören. Es tritt somit an

¹⁵ Schindler, S. 28 f., S. 79.

¹⁶ Schindler, S. 31.

¹⁷ Schindler, S. 87.

die Stelle der konsequenten Identität von Herrscher und Beherrschten der Wechsel zwischen Befehlen und Gehorchen.¹⁸ Dieser hat die Eigentümlichkeit, dass das einzelne Individuum, sofern man die Möglichkeit einer Parteizugehörigkeit ausseracht lässt und es als abstrakte Einheit nimmt, unter Berücksichtigung des Mehrheitsprinzips, häufiger befiehlt als gehorcht. Dadurch aber wird Jedes im Gefühl, Herr und nicht Knecht zu sein, bestärkt.

Durch die Zugehörigkeit der Individuen zu politischen Parteien ist nun aber dieses Wechselspiel wesentlich gestört und aufgehoben.¹⁹ Durch Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung kann jedoch diese Beeinträchtigung etwas gemildert, das demokratische Postulat der Identität von Herrscher und Beherrschten besser erreicht werden. Die Aufteilung des Staates in Verwaltungssprengel, das heisst die räumliche Dezentralisation, wird im allgemeinen zur Folge haben, dass in einem Teil derselben Parteien die Majorität repräsentieren, die in Bezug auf das ganze Staatsgebiet nur als Minoritäten erscheinen. Die Möglichkeit des Eintretens solcher Fälle ist dabei nicht nur auf Grund der ethnischen Gliederung eines Staates in Betracht zu ziehen, sondern sie kann sich auch aus dem Gegensatz zwischen Stadt und Land oder aus einer besonderen, nach sozialen Schichten, geographisch mehr oder weniger scharf gegliederten Siedlungsstruktur von Städten ergeben.

Dank der lokalen Selbstverwaltung, genauer dank der juristischen Dezentralisation, kann dann wenigstens ein Teil der öffentlichen Angelegenheiten in den Verwaltungssprengeln gemäss dem Willen der Bevölkerung besorgt werden, auch wenn sie sich hauptsächlich aus Gliedern der Minoritätspartei zusammensetzt. Die Verwaltungstätigkeit von nur lokaler Bedeutung kann vom Einfluss zentraler Instanzen frei gehalten werden und die Inhaltsbestimmung der für diese Verwaltungstätigkeit massgebenden Normen bleibt innerhalb der Schranken der Gesetzgebung ausschliesslich den Normunterworfenen überlassen. Diese letzteren haben also die Möglichkeit an den Regelungen eines Teils der öffentlichen Angelegenheiten auch positiv mitzuwirken.

Damit ist aber auch für die Glieder der staatlichen Minderheiten der, für das Wesen der Demokratie so wichtige Wechsel zwischen Befehlen und Gehorchen wieder hergestellt, beziehungsweise ist

¹⁸ Schindler, S. 87.

¹⁹ Schindler, S. 89.

wenigstens zum Teil das Postulat der Identität von Herrscher und Beherrschten auch für sie verwirklicht. Aber auch das persönliche Unabhängigkeitsgefühl des, in der lokalen Selbstverwaltung amtlich tätigen Bürgers wird entscheidend gestärkt, da er, vermöge der bestehenden juristischen Dezentralisation, gewisse, seinem Ermessen überlassene Regelungen nur durch das Gesetz und nicht durch den Organwillen einer Oberbehörde beschränkt, nach seinem Willen zu treffen vermag. Diese Tatsache zeitigt auch entsprechende Rückwirkungen auf die Wählerschaft, die die Ämter der lokalen Selbstverwaltung zu bestellen hat.

Lokale Selbstverwaltung ist somit geeignet, das Primat einer Mehrheitspartei zu dämpfen und dadurch die politischen Gegensätze im kleinen aufzulockern. Sie mildert die Härten des, bei der Bildung des Staatswillens geltenden Mehrheitsprinzips und gestaltet das der Demokratie immanente Prinzip der Selbstbestimmung aus.²⁰

Ausserdem wird aber noch ein anderer Grundsatz des demokratischen Staates durch die lokale Selbstverwaltung hervorgehoben: die Freiheit.²¹ Verstehen wir mit Schindler unter Freiheit relative Unabhängigkeit vom Staat, so ist die liberale Tendenz der juristischen Dezentralisation im Bereiche des Verwaltungsrechts nicht zu übersehen.²² Tatsächlich sind es auch immer die liberalen Parteien gewesen, die lokale Selbstverwaltung als Verwaltungssystem in einem ihrer Programmpunkte vertreten haben. Mit dieser Betonung des Freiheitsprinzips im demokratischen Staate durch die lokale Selbstverwaltung wird das ebenfalls demokratische Prinzip der Gleichheit, da es zum Erstgenannten in einem gewissen inneren Gegensatz steht, etwas verdeckt. In dieser Hinsicht liegen die Verhältnisse, wie aus dem Folgenden hervorgehoben wird, bei administrativer Dezentralisation gerade umgekehrt.²³

2. Administrative Dezentralisation und Demokratie

Der hierarchische Aufbau der Verwaltungsorgane als Hauptmerkmal der Behördenorganisation bei administrativer Dezentrali-

²⁰ Peters, S. 30.

²¹ Freiheit als demokratischer Grundsatz: Vergl. Schindler, S. 51.

²² Definition der Freiheit: Schindler, S. 52.

²³ Vergl. dazu auch Peters, S. 31, 49 f., und daselbst zitierte Literatur.

sation, ist eine Nach- und Aus-Wirkung des landesfürstlichen Staates des 17. und 18. Jahrhunderts.²⁴ Aus persönlichen Gehilfen des Fürsten bei der Führung der Staatsgeschäfte sind die Träger der öffentlichen Ämter im Verfassungsstaat zu Staatsorganen geworden.²⁵ Sowie die Gehilfen dem Fürsten zu absoluter Treue und unbedingtem Gehorsam verpflichtet waren, so sind alle Staatsorgane ihren Vorgesetzten, diese wieder den ihnen Übergeordneten, in einer fortlaufenden Kette, letztlich dem Organ an der Spitze des Staates subordiniert.

Obschon somit dieser Organisationstyp seiner Entstehung nach dem demokratischen Staate völlig fremd ist und dem Aufbau nach die Durchführung des autokratischen Prinzips in der Verwaltung bedeutet, hat er doch in demokratische Staaten Eingang gefunden.^{26 27} Er bewirkt dort, dass der Organwille aller Staatsorgane letztlich abhängig ist vom Volkswillen, wie er bei der Bildung des Staatswillens festgestellt wurde. Durch administrative Dezentralisation gelangt somit in der staatlichen Verwaltungstätigkeit, insofern sie auf demokratischer Willensäußerung beruht und nicht dem Ermessen der Organe überlassen ist, ausschliesslich der Wille der Volksmehrheit und damit das bei der Bildung des Staatswillens geltende Mehrheitsprinzip zum Ausdruck.

Administrative Dezentralisation wirkt sich aber auch noch in anderer Weise auf den demokratischen Staat aus. Durch die Abhängigkeit aller Organe von der Zentrale und infolge der überragenden Stellung der letzteren kommt besonders das demokratische Prinzip der Gleichheit zur Geltung, denn meistens sind alle Lokalorgane in gleicher Weise an die Richtlinien der Zentralbehörden gebunden.²⁸ Mit dieser durch die Einheitlichkeit der Leitung begründeten Betonung des Gleichheitsprinzips tritt dann allerdings, wiederum zufolge des inneren Gegensatzes in dem die beiden Prinzipien zueinander stehen, das Prinzip der Freiheit bei dieser Verwaltungsform etwas in den Hintergrund.²⁹

Zu dem einen, in den Konsequenzen eben dargelegten Merkmal des hierarchischen Aufbaus treten nun häufig Ernennung, Be-

²⁴ *Fleiner*, Beamtenstaat S. 32.

²⁵ *Fleiner*, Beamtenstaat S. 33.

²⁶ Vergl. unten Administrative Dezentralisation und Autokratie § 6, II. 2.

²⁷ zum Beispiel in Frankreich. Vergl. *Uttinger*, S. 36 f.

²⁸ Gleichheit als demokratisches Prinzip bei *Schindler*, S. 51.

²⁹ Über die Gegensätzlichkeit von Freiheit und Gleichheit, *Schindler*, S. 57.

rufsbeamtung, Aussicht auf weitgehend gesicherte Lebensstellung und staatliche Fähigkeitsprüfung für Anwärter auf Beamtenstellen als weitere Kennzeichen administrativ dezentralisierter Verwaltungsorganisationen.³⁰ Ein Zusammentreffen aller dieser Tatsachen ist aber offenbar geeignet, einen festen sozialen Berufsstand des Beamtentums heranzubilden.³¹ Ein solcher ist, wie die Erfahrung zeigt, leicht geneigt die Form seiner Tätigkeit über ihren Inhalt zu stellen, die Ermessenstätigkeit der untergeordneten Organe durch Verordnungen und allgemeine Dienstanweisungen immer mehr zu binden und der Art die Anpassungsfähigkeit der Verwaltung an die Bedürfnisse der Bürger im kleinen alltäglichen Verkehr in volksfremder Bürokratie erstarren zu lassen.³²

Um einer solchermassen unbefriedigenden Form der Verwaltung vorzubeugen, versuchte man den Grundsatz der «Verwaltung durch die Verwalteten» auch in die administrativ dezentralisierte Verwaltungsorganisation einzuführen, ohne indessen durch einen Wechsel der Verwaltungsform zu lokaler Selbstverwaltung die umfassende Einheitlichkeit in der Führung aller öffentlichen Angelegenheiten und die Machtvollkommenheit der zentralen Verwaltungsinstanzen zu beeinträchtigen. Mit Ausnahme des Subordinationsverhältnisses wurden deshalb die obgenannten Kennzeichen fallen gelassen und durch Volkswahl der Organe, allgemeine Ämterfähigkeit und Beschränkung der Amtsdauer ersetzt und derart die politische Selbstverwaltung eingeführt. Neben dem schon genannten Zweck der Bekämpfung der Bürokratie verfolgte man mit dieser Massnahme auch das Ziel einer allgemeinen Demokratisierung der Verwaltung. Dieses scheint insbesondere dann erreicht zu werden, wenn sich der Grundsatz der allgemeinen Ämterfähigkeit, wie zum Beispiel in den Vereinigten Staaten, zur Vorstellung steigert, dass jeder einmal ein Amt bekleiden sollte und die Amtsdauern dementsprechend kurz bemessen werden.³³

Damit tritt dann auch bei dieser Verwaltungsform für den Bürger, insofern er ein Amt übernehmen kann, einmal ein Wechsel zwischen Befehlen und Gehorchen, beziehungsweise zwischen Über-

³⁰ *Fleiner*, Beamtenstaat S. 34.

³¹ *Fleiner*, Beamtenstaat S. 35.

³² *Merkel*, S. 338.

³³ Vergl. insbesondere die Ausführungen über die «Rotation in office» bei *Schindler*, S. 65 f.

und Unter-Ordnung ein. Eine gewisse Überordnung ergibt sich aber auch ganz allgemein für jeden Bürger, das heisst, also auch für denjenigen, der kein Amt innehat. Sie findet ihren Ausdruck in der Eigenschaft jedes Einzelnen als Wähler. Damit alternieren Über- und Unter-Ordnung bei politischer Selbstverwaltung für den wahlfähigen Bürger in ähnlicher Weise, wie Befehlen und Gehorchen bei lokaler Selbstverwaltung. Allein die Ähnlichkeit erstreckt sich nicht auch auf die Auswirkungen dieses Wechsels. So fällt infolge der in der administrativ dezentralisierten Verwaltung auch bei politischer Selbstverwaltung bestehenden juristischen Zentralisation eine Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechtes der Minderheiten, wie sie sich bei lokaler Selbstverwaltung ergibt, grundsätzlich dahin. Gleichermassen wird aber auch das Unabhängigkeitsgefühl des Bürgers, der ein Amt der Lokalverwaltung innehat, nicht gestärkt. Denn, zufolge des häufigen Wechsels der Träger der lokalen Verwaltungsämter sind die Zentralbehörden genötigt, zur Wahrung einer zweckdienlichen Konstanz der Verwaltungstätigkeit, die Geschäftsführung jedes Amtes möglichst ausführlich in Dienstordnungen und Dienstanweisungen festzulegen.³⁴ Ausserdem steht ja, worauf schon hingewiesen wurde, die ganze Verwaltungstätigkeit der Lokalverwaltungsbeamten unter der Dienstaufsicht der Oberbehörden, womit die Möglichkeit einer unabhängigen Willensäusserung der untergeordneten Organe weitgehend entfällt.

Es kann somit festgestellt werden, dass politische Selbstverwaltung hinsichtlich der Dämpfung des Mehrheitsprinzips und der Ausgestaltung des demokratischen Selbstbestimmungsrechtes jedes Einzelnen lokale Selbstverwaltung nicht zu ersetzen vermag. Jedoch erweist sie sich, zufolge der Überordnung des Bürgers als Wähler über die Lokalverwaltungsbeamten, immerhin auch als treffsichere Waffe gegen die Bureaukratie. Das Charakteristikum des hierarchischen Aufbaus erweist sich somit für die Demokratie als wichtigstes Merkmal der administrativ dezentralisierten Verwaltung. Seine Auswirkungen werden durch die demokratische Bestellung der Organe (politische Selbstverwaltung) weder abgeschwächt noch verändert, sondern sie kommen in gleicher Weise zur Geltung wie im Berufsbeamtenstaat.

³⁴ Vergl. dazu *Handwörterbuch*, Bd. 1, S. 538.

II. Die Beziehungen der Verwaltungsformen zur Autokratie

I. Lokale Selbstverwaltung und Autokratie

Autokratie, gemäss der Definition wie sie eingangs dieses Paragraphen gegeben worden ist, und lokale Selbstverwaltung sind sich wesensfremd. Da mit der, bei lokaler Selbstverwaltung bestehenden juristischen Dezentralisation in einem Staate gewisse Funktionen lokaler Verwaltungsorgane der Einflussnahme durch andere, übergeordnete Verwaltungsbehörden entzogen sind, Autokratie aber bedeutet, dass alle Rechte und Funktionen in einem Staate als Ausgangspunkt den Willen eines einzigen Organs haben, so stellen lokale Selbstverwaltung und autokratischer Staat unvereinbare Gegensätze dar. Existiert somit in einem Staate lokale Selbstverwaltung, so ist er kein autokratischer, respektive kann in einem autokratischen Staate die Lokalverwaltung nie Selbstverwaltung sein.³⁵

2. Administrative Dezentralisation und Autokratie

Jeder Staat bedarf einer Dezentralisation. Da, wie soeben festgestellt wurde, lokale Selbstverwaltung als Dezentralisation für den autokratischen Staat nicht in Frage kommt, bleibt für ihn als Dezentralisationsart offenbar nur noch die administrative Dezentralisation. In der Tat kann ja bei ihr, dank dem hierarchischen Aufbau, jedes Verwaltungsorgan seinen Untergebenen und mithin das Organ an der Spitze des Staates allen Anderen den Inhalt ihrer Organwillen vorschreiben.³⁶ Damit kommt die, der Autokratie eigene Konzentration des Staatswillens auf ein Organ, in der Verwaltung zum Ausdruck. Administrative Dezentralisation kann somit als autokratische Verwaltungsform bezeichnet werden, wobei selbstverständlich beizufügen ist, dass sie allein einen Staat noch nicht zum autokratischen macht.^{37 38} *Tocqueville* geht aber immer-

³⁵ *Kelsen*, S. 181 f.; *Peters*, S. 33 f.

³⁶ *Vogt*, S. 67.

³⁷ Darauf, dass administrative Dezentralisation auch entwicklungsmässig eine autokratische Verwaltungsform ist, wurde schon oben (§ 6, I., 2.) hingewiesen.

³⁸ Entwickelt sich ein Staat zum autokratischen, so werden zuerst systematisch die Selbstverwaltungskörper geschwächt, die dezentralistische durch eine zentralistische Verwaltung ersetzt. *Mulert*, Präsident des deutschen Städtetages, äusserte sich denn auch bereits 1932 wie folgt: «Im allgemeinen kann man sagen, dass der Einfluss der Kommunalbehörden zur Zeit stark verringert ist.» . . . Es

hin soweit, dass er in einem Staate ohne Selbstverwaltung überall den Despotismus lauern sieht.^{39 40}

§ 7 Die Verwaltungsformen und die Gemeinde¹

Stellt einerseits der Staat die höchste Form des menschlichen Zusammenlebens dar, so ist anderseits die Gemeinde die kleinste staatsrechtliche Einheit, deren sich der Staat zur Ordnung dieses Zusammenlebens bedient.² Es tritt deshalb meistens von der Gemeinde aus der «Wille der Allgemeinheit» dem Individuum entgegen und für Viele ist sie der Raum, in welchem sich der weitaus grösste Teil ihres Lebens abwickelt.³ Damit spielt sie wohl auch die grösste, wenn auch nicht die bedeutendste Rolle im Leben der Einzelnen, insofern es in Beziehung steht zur Allgemeinheit.⁴ Aus diesem Grunde sollen die Auswirkungen der Verwaltungsformen auf die Gemeinde untersucht werden.

Die Gemeinde wurzelt historisch gesehen in einer nicht vom Staate geschaffenen sozialen Basis; sie hat den Wechsel der Staaten überdauert und kann in diesem Sinne als älter als der Staat bezeichnet werden.⁵ Hervorgegangen aus der Versammlung der freien waffenfähigen Männer, entwickelte sie sich allmählich zur Genossenschaft zwecks gemeinsamer Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Interessen.^{6 7} Mit der Zeit, vor allem im 16. und 17. Jahrhundert, wurden ihr oder ihren Organen staatliche Aufgaben zur Lö-

war notwendig zu diesem Zweck (Arbeitslosenunterstützung) Zuschüsse vom Reich anzufordern; aber die in dieser Beziehung gegebene Zusage der Zentralregierung war an Bedingungen geknüpft, die die legislatorischen Vollmachten der Lokalbehörden stark gemindert haben. Vergl. *Generalbericht*.

³⁹ *Tocqueville*, Bd. I, S. 96.

⁴⁰ Vergl. auch die Ausführungen *Schmitts* S. V. f., sowie S. 25, 124, 125, 136, 146 f.

¹ Vergl. zum ganzen Paragraphen die Ausführungen *Utzingers* über die Bedeutung der kom. Selbstverwaltung (Freiherr von Stein), S. 54 f., S. 82 f.

² *Giacometti*, S. 13; *Zentralblatt* Nr. 17, S. 354.

³ Über die Gemeinde im allgemeinen vergl. auch *Tocqueville*, Bd. I, S. 95.

⁴ Vergl. dazu auch *NZZ* 1907, No. 60; *Prof. Max Huber* zum Kommentar *Wettstein* über die Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich.

⁵ *G. Jelinek*, *ASTL.*, S. 644.

⁶ *Gasser*, S. 34.

⁷ Über die historische Entwicklung: *Walther*, *Hirzel*, sowie auch *Handwörterbuch* Bd. 2, S. 186 f.; *Utzinger*, S. 68.

sung übertragen, womit meistens gleichzeitig die Entwicklung zur Gebietskörperschaft öffentlichrechtlicher Natur vor sich ging.⁸ Die Basis ihrer heutigen Stellung aber wurde erst mit der Eingliederung in den Verfassungsstaat geschaffen.⁹ Damit wurde sie vom Staat formell zur Körperschaft des öffentlichen Rechts erhoben und zur historisch überkommenen Gliederung der modernen Verwaltung.¹⁰ Diese historische Entwicklung findet heute ihren Ausdruck in der Zerteilung des Wirkungskreises der Gemeinde in den eigenen und den übertragenen.¹¹

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass mit dieser Unterscheidung nicht die staatliche oder nichtstaatliche Funktionsart der Gemeinde hervorgehoben werden soll und kann.¹² Die gesamte Tätigkeit der Gemeinde findet ja ihren Geltungsgrund in der staatlichen Ordnung. Vielmehr wird damit dem Dualismus, der im Wesen der heutigen Gemeinde liegt, Ausdruck verliehen, indem sie einerseits die Grundform der zu soziologischer Einheit organisierten menschlichen Verbände, und anderseits staatlicher Verwaltungssprengel ist.¹³ Dadurch, dass die Gemeinde in einem Teil ihres sachlichen Zuständigkeitsbereiches in ihren Tätigkeiten relativ unabhängig ist, wird ihrer historischen Basis und ihrem ursprünglichen Wesen Rechnung getragen und ihr die Möglichkeit erhalten, Lokalinteressen in relativ selbständiger Weise wahrzunehmen. Nicht überall wurde der Gemeinde in der Rechtsordnung eine solche Stellung gegeben. Vielerorts wurde ihr die Unabhängigkeit vollständig oder bis auf einen ganz unbedeutenden Rest genommen. Sie wurde dadurch zum blossen staatlichen Verwaltungssprengel. Damit wurde die Gemeinde aber ihrem ursprünglichen Wesen, das im modernen Staate seinen Ausdruck juristisch in der Lokalautonomie findet, entfremdet.¹⁴ Vom Standpunkt der politischen und rechtlichen Einheit, der zweckmässigen und gleichmässigen Verteilung

⁸ *Walther*, S. 18.

⁹ *Walther*, S. 24, 29 f.

¹⁰ *G. Jellinek*, *System* S. 288; *Giacometti*, S. 70.

¹¹ *Giacometti*, S. 74.

¹² Vergl. oben § 4.

¹³ *Handwörterbuch* Bd. 2, S. 186; *Tocqueville*, Bd. 1, S. 95.

¹⁴ *Redlich*, S. 334, 335 bezeichnet zum Beispiel als Wesen der Gemeinde, Autonomie in Bezug auf Bildung des Willensorgans und in Bezug auf innere Organisation verbunden mit selbständigem Rechtsverordnungsrecht. Vergl. auch *Utzinger*, S. 78.

der staatlichen finanziellen Mittel aus, ist diese Strukturänderung zu verantworten und zu vertreten.¹⁵ Allein es gehen dabei andere wichtige, allerdings weniger in die Augen springende Werte, hauptsächlich soziologischer Natur verloren. Insbesondere schliesst eine, ihrer lokalen Selbstverwaltungsrechte beraubte, Gemeinde die direkte Verantwortlichkeit der Bürger für die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten aus, wodurch auch eine für den einzelnen Bürger wesentliche Triebkraft, sich in täglicher Übung über die Bedürfnisse der Kollektivität persönlich klar zu werden, dahinfällt.¹⁶

Betreffend die Auswirkungen einer selbständigen Lokalverwaltung wurden auf dem ersten internationalen Kongress der Verwaltungswissenschaften folgende Feststellungen gemacht: Regionale Autonomie begünstigt die Entwicklung staatsbürgerlichen Geistes. Sie befriedigt nicht nur die Bedürfnisse der Bürger, sondern sie übt auf sie auch einen erzieherischen Einfluss aus. Sie verleiht einen weiteren Horizont, eine richtige Abschätzung der Bedürfnisse des Allgemeinwohls und einen gewissen Grad von Altruismus.¹⁷ In diesem Sinne ist es auch zu verstehen, wenn die Gemeinde als «*école du selfgovernment*», als Bürgerschule oder als Anstalt für Menschenbildung bezeichnet wird.¹⁸

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass nur die Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung dem ursprünglichen Wesen der Gemeinde gerecht wird und die oben genannten Auswirkungen einer selbständigen Lokalverwaltung zur Geltung kommen lässt.¹⁹ Gleichzeitig wird damit auch dem Bürger die grösstmögliche Teilnahme an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten ermöglicht.²⁰ Es wird somit diese Verwaltungsform auch für den Einzelnen von besonderer Bedeutung. Ist jedoch die ganze Verwaltungstätigkeit eines Staates nur administrativ dezentralisiert, so wird die Gemeinde zum, jeder Selbständigkeit entbehrenden, Verwaltungs-

¹⁵ *Peters*, S. 42 f.

¹⁶ *Tocqueville* Bd. I, S. 96: Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Vergl. auch *Utzinger*, S. 97 f., ferner oben § 1, Anm. 5.

¹⁷ Votum von *M. de Vinczchidy*; bei *Harris*, S. 24.

¹⁸ *Handwörterbuch* Bd. 3, S. 768; *Gasser*, S. 27.

¹⁹ *Tocqueville* Bd. I, S. 110: La souveraineté du peuple dans la commune est donc non seulement un état ancien, mais un état primitif.

²⁰ *Fleiner*, Beamtenstaat S. 45.

sprengel. Wohl ist sie noch die organisatorische Einheit des Staates, auf der sich die ganze übrige Organisation aufbaut, jedoch bietet sie nicht mehr jedem Bürger Gelegenheit, sich immer wieder mit konkreten Fragen der Verwaltung seiner nächsten Umgebung zu beschäftigen, sie beantworten zu müssen und der Art staatsbürgerliche und politische Erfahrungen praktisch zu sammeln. Es ergibt sich daraus eine Beeinträchtigung des Gemeindelebens, die *Gneist*, selbst unter Berücksichtigung politischer Selbstverwaltung, folgendermassen darlegt: Ein Gemeindeleben, an welchem der Gemeindegewähler nur durch die Abgabe eines Stimmzettels von drei zu drei Jahren sich beteiligt, in welchem nur Freiwillige von Zeit zu Zeit in ein Amt treten um Beschlüsse über die Geldverwendung und Anstellung von Lokalbeamten zu fassen, bildet kein Band mehr, um durch die tägliche Erfüllung der Pflichten des Menschen gegen den Menschen die besitzenden und arbeitenden Klassen zu verbinden, zu versöhnen und aneinander zu gewöhnen.²¹ Und *Tocqueville* sagt: Il est en effet difficile de concevoir comment des hommes qui ont entièrement renoncé à l'habitude de se diriger eux-mêmes pourraient réussir à bien choisir ceux qui doivent les conduire.²²

§ 8 Verwaltungsformen und Bürger

Bei administrativer Dezentralisation gehen die Hauptregelungen in allen Sachgebieten der Verwaltung von den Zentralbehörden aus. Was im Detail noch zu bestimmen bleibt, ist dem Ermessen der Lokalbeamten vorbehalten. Für den Bürger bleibt damit, sofern er nicht in ein reguläres, oder bei politischer Selbstverwaltung, ehrenamtliches Beamtenverhältnis zum Staate tritt, kein Raum zur praktischen Beteiligung an der Führung der Verwaltungsgeschäfte. So ist er in ausgedehnter Masse nur Objekt der Verwaltung und der aktive Anteil beschränkt sich auch im demokratischen Staate nur auf die Ausübung der staatsverfassungsmässigen Stimm- und Wahl-Rechte.¹ Das Verhältnis Individuum-Verwaltung findet daher bei administrativer Dezentralisation (auch im demokratischen

²¹ zitiert bei *Redlich*. S. 751.

²² *Tocqueville* Bd. 3, S. 524. Dazu auch *Utzinger*: Nachkriegsaufgaben der politischen Gemeinden.

¹ *Merkel*. S. 344.

Staate) zum weitaus grössten Teil seinen Ausdruck in den von der Verwaltung ausgehenden Anordnungen und Verfügungen.²

Anders bei Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung. Bei ihr wird das der Demokratie immanente Prinzip der Selbstbestimmung ausgestaltet, sodass die Bürger Regelungen, die bei administrativer Dezentralisation ausschliesslich im Ermessen der Behörden liegen, auch selbst zu treffen vermögen. Für den Einzelnen hat das zur Folge, dass sein Einfluss auf die Führung der Verwaltung wächst. Dabei ist besonders zu beachten, dass sich die Stellung des Einzelnen mit zunehmender räumlicher Dezentralisation immer weiter verstärkt, da das Zahlenverhältnis Allgemeinheit-Individuum immer ausgeglichener wird.³

Durch Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung wird aber auch der Kompetenzbereich des Einzelnen für öffentliche Angelegenheiten in sachlicher Beziehung ausgedehnt. Viele Detailregelungen, die bei administrativer Dezentralisation dem Ermessen der Lokalbeamten überantwortet werden müssen, werden dem Befinden der Gemeindeglieder vorbehalten.⁴ Es wird also dem Bürger nicht nur die Überzeugung gegeben, dass seine Stimme nicht im Haufen der Vielen absolut bedeutungslos verschwindet, sondern es werden auch vermehrte Anknüpfungspunkte für seine persönlichen Interessen geschaffen. Gelingt es aber, das Interesse des Bürgers für die öffentlichen Angelegenheiten zu wecken, so ist er auch eher gewillt, gewisse Pflichten auf sich zu nehmen. Pflicht und in der Folge auch Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Staat können dadurch wesentlich gestärkt werden.⁵

Es ist jedoch nicht allein die Erweiterung des Zuständigkeitskreises der Bürger, die zu einem grösseren und in weiteren Kreisen zu Tage tretenden Interesse an der Verwaltung und damit an den Belangen des Staates führt. Es ist auch leichter, das Interesse eines Einzelnen für die Gestaltung seiner unmittelbaren Umgebung zu gewinnen, als für Angelegenheiten, deren Einfluss auf ihn, ihm

² Es wurde bereits in § 6, I., 2. darauf hingewiesen, dass durch politische Selbstverwaltung dieses Verhältnis etwas verändert wird, indem die Verwaltungsorgane durch die Volkswahl in eine gewisse Abhängigkeit von der Wählerschaft zu stehen kommen.

³ *Peters*, S. 49, 50.

⁴ *Fleiner*, Beamtenstaat, S. 41.

⁵ Vergl. dazu *Utzinger*, S. 100 f.

nicht ohne weiteres ersichtlich ist.⁶ Im weiteren aber wird durch Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung für die Lokalverwaltungstätigkeit der wichtige demokratische Grundsatz erfüllt, dass der Weg von der Rechtssetzung bis zur Vollziehung kurz und für jeden übersichtlich und klar wird.^{7 8}

Es ist somit abschliessend festzustellen, dass durch Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung der einzelne Bürger im Staate wesentlich hervorgehoben wird und dass ihm eine intensivere und direkte Teilnahme an den öffentlichen Verwaltungsgeschäften ermöglicht wird. Dadurch aber wird letzten Endes die Verwaltungstätigkeit des Staates auf eine viel breitere Volksbasis gestellt, als dies bei administrativer Dezentralisation möglich ist.

III. Kapitel

Die Herrschaftsgebiete von Zentralisation und Dezentralisation

§ 9 *Die staatlichen Funktionen und die Prinzipien der Zentralisation und Dezentralisation*

Alles was der Staat zur Lösung seiner Aufgaben unternimmt, ist Verwaltung im weiteren Sinne.¹ Schon von alters her erkannte man in dieser umfassenden Staatstätigkeit eine gewisse Gliederung, die in der Unterteilung der staatlichen Funktionen in Rechtssetzung, Rechtsprechung und Verwaltung im engeren Sinne zum Ausdruck kam.² Später wurde die Forderung auf organisatorische Sonderung dieser Funktionen und auf personelle Trennung der entsprechenden Gewaltenträger erhoben. Für uns präsentiert sich dieses Postulat der Trennung der Gewalten als Forderung einer ersten, prinzipiellen sachlichen Dezentralisation der staatlichen Funktionen. Wir begnügen uns hier mit dieser Feststellung, denn

⁶ Tocqueville, Bd. 3, S. 171.

⁷ Einfachheit der Grundsätze und Verhältnisse als Grundbedingungen der Demokratie: Schindler, S. 63 f.

⁸ Gasser, S. 131.

¹ Fleiner, Inst. S. 3

² Giacometti, S. 272 f.

es würde zu weit führen und fällt ausserhalb des Rahmens dieser Arbeit, die rechtlichen und politischen Konsequenzen, die sich daraus ergeben, darzustellen.

Wir haben bisher als Grundlage für unsere Betrachtung über das Wirken von Zentralisation und Dezentralisation immer die Verhältnisse in der Verwaltung im engeren Sinn genommen. Diese beiden Prinzipien kommen aber auch in der Organisation der Behörden, die sich mit den übrigen staatlichen Funktionen befassen zur Geltung. Sowohl Rechtsetzung, wie auch Rechtsprechung können zentralisiert, beziehungsweise dezentralisiert sein.³ Die Feststellung der Funktionsart der entsprechenden Organe erfolgt in der gleichen Weise, wie es oben für den Fall der Verwaltung beschrieben wurde.⁴ Selbstverwaltung der Rechtsetzung wird als Selbstgesetzgebung, Selbstverwaltung der Rechtsprechung als Justizautonomie bezeichnet.⁵ Insbesondere der Begriff der Autonomie ist es, der häufig zur Kennzeichnung der unabhängigen Funktionsart erscheint und man spricht in der Folge mit Bezug auf juristisch dezentralisierte Staatsfunktionen von statutarischer, Verwaltungs- und Justiz-Autonomie, mit Bezug auf die sachliche Zuständigkeit juristisch dezentralisiert funktionierender Organe von organisatorischer, administrativer, vermögensrechtlicher, Autonomie usw.⁶

Wenn bisher zur Bezeichnung der juristisch dezentralisierten Teilordnung immer der Begriff Selbstverwaltung verwendet wurde, so ist dies einerseits aus dem allgemeinen Usus und ferner daraus zu erklären, dass es sich ja immer um Dezentralisation der Verwaltung handelte. Andererseits geschah es aber auch in Berücksichtigung der Tatsache, dass damit, sofern man sich der ursprünglichen, weiten Bedeutung des Wortes verwalten bewusst ist, ein Hinweis auf die Möglichkeit der juristischen Dezentralisation aller Staatsfunktionen gegeben wird.⁷ Insofern ist dann Selbstverwaltung auch der adäquate Ausdruck in den Fällen, in welchen ein Organ nicht nur dezentralisiert verwaltet, sondern auch dezentralisiert

³ *Utzinger*, S. 79.

⁴ Vergl. § 3, II., 5.

⁵ Vergl. *Merkel*, S. 360.

⁶ *Walther*, S. 32, *Giacometti*, S. 80.

⁷ *Fleiner*, Inst., S. 3, Anm. 2: ver-walten, walten, valere: lenken, regieren, einen Willen betätigen.

⁸ Durch die häufige Verwendung des Begriffes Verwaltung im engeren Sinn wird dies allerdings, wie *Jellinek* sagt, etwas verdeckt. *G. Jellinek*, ASTL. S. 633.

Recht setzt und Recht spricht und somit mit der juristischen Dezentralisation aller Staatsfunktionen Gewaltenvereinigung eingetreten ist.⁹ Es ist dies meistens dort gegeben, wo die Regelung der öffentlichen Angelegenheiten — da es infolge der Dezentralisation die Kleinheit der Verhältnisse gestattet — in unmittelbar demokratischer Weise von der Volksversammlung ausgeht.^{10 11}

§ 10 Zentralisation und Dezentralisation in der Verwaltung im engern Sinn

I. Die sachliche Dezentralisation der Staatsverwaltungen

Die Verwaltung im engern Sinn erscheint in den meisten Staaten zunächst in ähnlicher Weise sachlich dezentralisiert. Sie gliedert sich in verschiedene Verwaltungszweige, wie zum Beispiel in diejenigen der Verwaltung des Auswärtigen, des Militärwesens, der Finanzen, des Verkehrs, des Innern usw.¹ Von diesen sind sodann aus Gründen der Zweckmässigkeit meistens die Verwaltungen des Auswärtigen und des Militärwesens sozusagen vollständig, sowie auch mindestens Teile des Finanzwesens, zentralisiert.²

Vergegenwärtigt man sich aber die Verwaltungsorganisationen verschiedener Staaten, so kann man unschwer feststellen, dass darüberhinaus das Ausmass der Anwendung der beiden Ordnungsprinzipien von Staat zu Staat mehr oder weniger stark wechselt. Wenn hier in ganz allgemeiner Weise die Frage nach dem Auftreten von Zentralisation und Dezentralisation als Organisationsgrundsätze der Verwaltungen aufgeworfen wird, so geschieht das weder in der Absicht, durch Analyse einer oder mehrerer Staatsverwaltungen deren vorwiegend zentralistischen oder dezentralistischen Charakter festzustellen, noch sollen einzelne Verwaltungsmaterien daraufhin untersucht werden, ob sie zweckmässiger sachlich, räum-

⁹ Anderer Ansicht ist in diesem Punkte *Peters* und mit ihm eine ganze Reihe von Verfassern. Sie alle wollen den Begriff der Selbstverwaltung streng auf die Verwaltung im engern Sinn begrenzt wissen. Vergl. *Peters*, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preussen, Berlin 1926, S. 36.

¹⁰ *Merkel*, S. 336 f.

¹¹ *Giacometti*, S. 275. 408.

¹ *Fleiner*, Inst., S. 8.

² *Peters*, S. 44.

lich oder juristisch zentralisiert oder dezentralisiert zu verwalten seien. Solche Unternehmen würden den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen. Es kann sich somit auch nicht darum handeln, den Aufbau einer Systematik der Verwaltungsorganisation mit Bezug auf Zentralisation und Dezentralisation zu versuchen, sondern die Lösung der thematischen Aufgabe beschränkt sich darauf, einige Hinweise auf die hervorstechendsten Gründe für die Verschiedenartigkeit des Aufbaus der Verwaltungen hinsichtlich der beiden Ordnungsprinzipien zu geben.

II. Zentralisation oder Dezentralisation als Auswirkung der politischen Verhältnisse

Es wurde im zweiten Kapitel der vorliegenden Arbeit versucht, einige der politischen Aspekte, die die beiden Organisationsgrundsätze bieten, darzustellen. Damit dürfte gleichzeitig klar geworden sein, dass das Ausmass der Anwendung des Zentralisationsbeziehungsweise Dezentralisations-Prinzips in einer Verwaltung, vorab in demokratischen Staaten, zu einem nicht geringen Teil abhängig ist von den Verhältnissen, wie sie sich aus der politischen Einstellung der Verwalteten ergeben. Insbesondere gilt dies für die Alternative zwischen juristischer Zentralisation und juristischer Dezentralisation, beziehungsweise zwischen administrativer Dezentralisation und Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung, während das Ausmass der sachlichen und räumlichen Zentralisation und Dezentralisation mehr von anderen Faktoren abhängig ist.

III. Die Auswirkungen des Postulates der ökonomischsten Verwaltung

Neben den politischen Momenten sind aber auch noch Einflüsse anderer Art von wesentlicher Bedeutung, zum Beispiel solche, die sich aus dem Postulat der besten und gleichzeitig ökonomischsten Verwaltung ergeben.³ Insofern die Verwirklichung des genannten Postulates angestrebt wird, sind vor allem Zweckmässig-

³ Als ökonomischste Verwaltung ist nicht diejenige zu betrachten, die absolut am billigsten ist, sondern diejenige, die gemessen am Aufwand der Mittel den grössten Erfolg erzielt. Vergl. *Peters*, S. 52, Anm. 2.

keitserwägungen für den Aufbau der Verwaltungen massgebend. Deren Wesen ist es, für jeden Verwaltungszweig diejenige Organisationsform zu finden, die den jeweiligen Gegebenheiten im Hinblick auf das zu erreichende Ziel am besten Rechnung trägt. Sie wirken sich deshalb vorwiegend auf die Gestaltung der sachlichen und räumlichen Gliederung einer Verwaltung aus. Dabei sind einerseits, je nach der Art des Verwaltungszweiges, einmal die topographischen oder wirtschaftlichen Verhältnisse des Verwaltungsgebietes, einmal technische Errungenschaften oder noch anderes massgebend. In dem Masse, in welchem sich diese Gegebenheiten von Staat zu Staat ändern, variieren deshalb auch die Verwaltungsformen.

Andererseits sind die Charakteristika der Organisationsprinzipien in verwaltungstechnischer und verwaltungsökonomischer Hinsicht von Bedeutung. Da sie sich überall gleichbleiben, zeigen diejenigen Verwaltungszweige, für die in den verschiedenen Staaten die gleichen Gegebenheiten wirtschaftlicher, topographischer, technischer oder noch anderer Natur bestehen, meistens gleiche oder zumindest sehr ähnliche Verwaltungsformen. Während auf die Gegebenheiten der einzelnen Verwaltungszweige hier nicht weiter eingegangen werden kann, ist über die Auswirkungen der Charakteristika von Zentralisation und Dezentralisation in verwaltungstechnischer und verwaltungsökonomischer Hinsicht kurz zusammenfassend Folgendes zu sagen:

Räumliche Dezentralisation verkleinert die räumliche Distanz zwischen Amtsstelle und Einwohner und vermittelt in gleichem Masse den Verwaltungsorganen die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse. Bei räumlicher oder sachlicher Dezentralisation grossen Ausmasses können, zufolge der damit verbundenen Arbeitsteilung, Verwaltungsaufgaben durch neben- und ehrenamtlich tätige Organe gelöst werden, was finanzielle Einsparungen ermöglicht. Starke Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung kann sich jedoch wegen der Zersplitterung der Kräfte entwicklungshindernd auswirken.⁴

⁴ Harris, S. 18, nennt als Beispiel die Verwaltung Belgiens zur Zeit der Jahrhundertwende. In Rumänien wurden unter ähnlichen Verhältnissen zur Umgehung der genannten Konsequenzen die Gemeinden, unter grundsätzlicher Wahrung der Selbstverwaltung, für gewisse Verwaltungsmaterien zur Zusammenarbeit verpflichtet. Vergl. dazu ebenfalls Harris, S. 18. Es ist festzustellen, dass die

Bei Zentralisation stehen die Organe vorwiegend vollamtlich im Dienste der Verwaltung. Dies erlaubt die Heranbildung oder Einstellung eines speziell geschulten Personals und dessen Weiterbildung gemäss der modernen Entwicklung. Ferner tritt bei Zentralisation eine Konzentration der finanziellen Mittel der öffentlichen Hand ein, die es ermöglicht der Verwaltung Aufgaben zu übertragen, zu deren Lösung grosse Kapitalinvestitionen erforderlich sind und deren Lösung deshalb für den Einzelnen nur im Rahmen grosser Verbände finanziell tragbar ist. Ferner ist, sowohl bei räumlicher wie auch bei juristischer, insbesondere aber bei sachlicher Zentralisation die Koordination von Verwaltungsmassnahmen über grössere Gebiete und verschiedener Verwaltungszweige gewährleistet, was für gewisse Verwaltungszweige wenn nicht unerlässlich, so doch wünschenswert ist. Dagegen führt das Zentralisationsprinzip leicht zu einer bürokratisch unzweckmässigen Verwaltungsorganisation.^{5 6}

Allgemein gültige Schlüsse auf die Verwaltungsform lassen sich aus diesen Überlegungen, worauf schon hingewiesen wurde, nur für diejenigen Verwaltungszweige ziehen, für die die Voraussetzungen in den verschiedenen Staaten dieselben sind. So ist offenbar für das Fürsorgewesen, dessen Organe auf genaue Kenntnis der örtlichen Verhältnisse angewiesen sind, weitgehende räumliche Dezentralisation am Platz. Aber auch für die gelegentlich umstrittene Verwaltungsform des Elementarschulwesens kommt Bryce zum Schluss, dass starke Dezentralisation wünschenswert sei.⁷ Andererseits scheint im Verkehrs- und Nachrichtenübermittlungswesen, insofern sich der Staat damit zu befassen hat, Zentralisation gegeben zu sein.⁸

Lösung teils neuer, teils im Laufe der allgemeinen Entwicklung grösser gewordener Aufgaben der öffentlichen Hand im Rahmen kleiner Selbstverwaltungskörper, finanziell oder technisch nicht mehr möglich ist, oder unrationell wurde. Sie müssen in den grösseren räumlichen Rahmen des übergeordneten Verwaltungskörpers verlegt werden, respektive es legt eine Vielzahl kleiner Organisationen eine Rationalisierung durch Zusammenlegung nahe. Die Existenz von Selbstverwaltungskörpern kann somit durch Zweckmässigkeitserwägungen bedroht werden.

⁵ Vergl. oben § 6, I, 2.

⁶ Vorzüge und Nachteile der beiden Organisationsprinzipien ausführlicher bei Peters, S. 41 bis 53.

⁷ Bryce, Bd. 3, S. 113.

⁸ Vergl. Peters, S. 47.

Zu verschiedenen Verwaltungsformen können die Verhältnisse beispielsweise im Elektrizitätswesen führen. Während eine ökonomische, leistungsfähige und ganzjährige Versorgung grösserer Gebiete mit Elektrizität aus Wasserkraft, teils wegen der unumgänglichen Berücksichtigung der topographischen Verhältnisse, teils aus Gründen des grossen Kapitalaufwandes und betriebstechnischer Natur, eine zentralistische Organisation notwendig zu machen scheinen, so liegt anderseits bei thermischer Erzeugung der Energie eine dezentralistische Organisation eher im Bereiche der Möglichkeiten.⁹

Ohne auf weitere Beispiele solcher Einflüsse auf die Verwaltungsform einzutreten, kann hier festgestellt werden, dass Zweckmässigkeitserwägungen mannigfachster Art, auch zusammen mit den vorerwähnten politischen Momenten, noch nicht genügen, um die Vielgestaltigkeit der Verwaltungsorganisationen zu erklären.¹⁰

IV. Zentralisation und Dezentralisation als Auswirkung historischer Kräfte

Die Gründe für gewisse Besonderheiten eines Verwaltungsaufbaus treten vielmehr, wie eine weitergehende Untersuchung zeigt, oft nur bei einer Betrachtung der historischen Entwicklung klar zu Tage. Deren Auswirkung ist in jeder Hinsicht, das heisst, in der Gestaltung der sachlichen, räumlichen und juristischen Gliederung der Verwaltungen wahrzunehmen. So sind beispielsweise Eigenheiten der räumlichen Gliederung einer Verwaltung auf die historische Entwicklung der Besiedelungs- und Grundherrschaftsverhältnisse zurück zu führen.¹¹ Wenn auch bei der allmählich erfolgten Ausbildung zu ihrer Zeit berechnete Zweckmässigkeitserwägungen massgebend gewesen sein mögen, so sind sie doch wohl zu meist angesichts der modernen wirtschaftlichen und technischen Entwicklung gegenstandslos geworden. Gleichwohl hat sich in den meisten Staatsverwaltungen doch die historisch überkommene Ge-

⁹ Wir erinnern in diesem Zusammenhang an die Probleme, die sich gegenwärtig in der schweizerischen Energiewirtschaft, die auf der Erzeugung der Energie durch Wasserkraft basiert, stellen, wobei zu deren Lösung auf dem Gesetzgebungsweg versucht wird, dem Bundesrat neu, in gewissen Fällen eine zentrale und letzte Entscheidungsbefugnis einzuräumen.

¹⁰ Vergl. dazu auch Handwörterbuch, Bd. 4, S. 342.

¹¹ Handwörterbuch, Bd. 2, S. 187.

meindeeinteilung des Verwaltungsgebietes als Grundlage der räumlichen Gliederung der Verwaltung erhalten. Dazu haben ausser den topographischen Gegebenheiten offenbar auch soziologische Momente beigetragen. Aber auch bei der sachlichen Dezentralisation sind historische Einflüsse zu erkennen, so vor allem in der Ausgestaltung des sachlichen Kompetenzbereiches der Selbstverwaltungskörper. Dies gilt selbstverständlich nicht für das Finanzwesen, das, da es eine Existenzfrage sowohl des Staates wie auch der Selbstverwaltungskörper darstellt, vom Standpunkt der Zweckmässigkeit aus abgegrenzt werden muss.¹² Und endlich ist in einer Verwaltung oft das Ausmass der Existenz von lokalen Selbstverwaltungskörpern allein auf Grund der vorerwähnten Momente nicht verständlich, sondern es kann ebenfalls nur durch die Betrachtung der historischen Entwicklung erklärt werden.¹³

V. Zusammenfassung

Schon diese wenigen Hinweise dürften genügen um zu zeigen, dass die Verwaltungsformen der Staaten und damit auch Ausmass und Art ihrer Zentralisation und Dezentralisation stark an die Gegebenheiten ihrer Gebiete und an die Individualität ihrer Bevölkerungen gebunden sind.¹⁴ Ob sich dies im einzelnen aus der Betrachtung der politischen oder wirtschaftlichen Gesamtsituation des betreffenden Staates, oder aus verwaltungsökonomischen und verwaltungstechnischen Erwägungen, oder aus noch anderen Gründen ergibt, ist hier nicht von Bedeutung.

Festzuhalten bleibt, dass die Verschiedenartigkeit der Verwaltungsorganisationen von Staat zu Staat sich weitgehend auf die engen Beziehungen zwischen Verwaltungsform und Gegebenheiten, im wesentlichen ethnischer und topographischer Natur, zurückführen lässt. Auf dieser Grundlage ergibt sie sich einmal aus politischen Erwägungen, einmal aus Zweckmässigkeitsüberlegungen, einmal aus der Kraft der historischen Tradition. Umgekehrt bedeutet dies, dass bei einer Verwaltungsreorganisation die Frage der Art und des Ausmasses von Zentralisation und Dezentralisation nur unter

¹² *Giacometti*, S. 79, *Walthard*, S. 44, *Schoen*, S. 7, *Gasser*, S. 151.

¹³ Über historische Einflüsse in der Verwaltung: *Walthard*, S. 44, Zentralblatt XLVI, Jahrgang, No. 17, S. 353.

¹⁴ Handwörterbuch, Bd. 4, S. 342, *Schæn*, S. 8, nennt als massgebend ganz allgemein den Kulturzustand.

Berücksichtigung der Individualität des betroffenen Gebietes und seiner Bevölkerung befriedigend zu lösen ist.

Abschliessend mögen zwei, Zentralisation und Dezentralisation betreffende, verwaltungsorganisatorische Postulate der englischen Verwaltungslehre angeführt werden.

1. In Bezug auf die räumliche Gliederung der Verwaltung soll jede, einen abgeschlossenen Kreis lokaler Interessen bildende Einheit, ob gross oder klein, ein selbständig gewähltes Organ zur Besorgung dieser Interessen haben und zwar wo möglich immer nur ein einziges zur Besorgung aller Aufgaben der Verwaltung.

2. Power may be localised but knowledge to be most useful must be centralised.¹⁵

Diese zwei verwaltungsorganisatorischen Idealforderungen einer liberalen Auffassung dürften jedoch sehr schwierig in die Praxis umzusetzen sein.

¹⁵ Vergl. bei Redlich, S. 217, 218.

Spezieller Teil

Zentralisation und Dezentralisation in der stadtzürcherischen Verwaltung

1. Abschnitt

Die Entwicklung der Verwaltung im Gebiete der Stadt Zürich bis zu ihrer heutigen Form

IV. Kapitel

Die politische Verwaltung

§ 11 Die Organisation der politischen Gemeinde Zürich gemäss der Gemeindeordnung vom 29. April 1877

Es ist die Aufgabe des speziellen Teils, Zentralisation und Dezentralisation in der stadtzürcherischen Verwaltung darzustellen, wobei auch insbesondere deren Bedeutung für eine allfällige Verwaltungsreform abzuklären ist. Um das solchermassen gesteckte Ziel zu erreichen, erscheint es als notwendig, nicht nur die Verhältnisse auf Grund der geltenden Gemeindeordnung darzustellen, sondern die Untersuchung in verschiedener Hinsicht auszudehnen. Abgesehen davon, dass wir im zweiten Abschnitt des speziellen Teils andere Verwaltungsorganisationen zum Vergleich heranziehen werden, ist neben der gegenwärtigen Form der Verwaltung insbesondere auch deren Entwicklung im Gebiete von Zürich zu betrachten.

In Paragraph 10 dieser Arbeit ist bereits darauf aufmerksam gemacht worden, dass die Gestaltung jeder Verwaltungsorganisation wesentlich von der Individualität des Gebietes und der Bevölkerung, die sie umfasst, sowie von der allgemeinen politischen

und, im weitesten Sinne, wirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Es schiene somit gegeben, um vor allem auch für den zweiten Abschnitt des speziellen Teils eine Basis zu schaffen, zunächst die wirtschaftliche und politische Entwicklung der jüngeren Vergangenheit im Gebiete der Stadt Zürich darzustellen. Allein, wir setzen diese als zur Hauptsache *bekannt* voraus und werden deshalb nur die Entwicklung der Verwaltung im Gebiete von Zürich beschreiben, in der Meinung und mit der Absicht, damit die obengenannten Grundlagen jeglicher Verwaltungsorganisation für unsere Zwecke, das heisst, für die Untersuchung der heutigen Form und der zukünftigen Ausgestaltung der Verwaltung der Stadt Zürich, in genügender Weise zur Darstellung zu bringen. Dabei werden die organisatorischen Verhältnisse der administrativ dezentralisierten Organe der kantonalen Verwaltung, insofern sie in der Verwaltung der Stadt Zürich in Erscheinung treten, nicht berücksichtigt.¹ Auch betrachten wir es nicht als unsere Aufgabe, eine ausführliche Verwaltungsmonographie zu verfassen, sondern wir werden die Stadtorganisation und deren Entwicklung in ihren grossen Zügen aufzeigen, wobei, sofern dies für das Verständnis der jeweiligen Änderungen als notwendig erscheint, auf die Gestaltung der allgemeinen Entwicklung kurz hingewiesen werden wird.

Wir wählen für unsere Darstellung der Entwicklung der politischen Verwaltung, als Ausgangspunkt die Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom Jahre 1877. Es geschieht dies aus dem Grund, weil sie die letzte ihrer Art war, bevor im Gebiete der Stadt Zürich umfassende verwaltungsorganisatorische Änderungen eintraten. Auch sie hatte bereits zwar zwei grundlegende Neuerungen gebracht, nämlich die Vereinigung der Schulgemeinde und der Bürgergemeinde mit der politischen Gemeinde.² Auch das Armenwesen, das nach dem Gemeindegesetz vom 27. Juni 1875 normalerweise noch Sache der Kirchgemeinden war, war zur Besorgung der politischen Gemeinde überwiesen.³ Diese Aufgabenübertragung geht übrigens schon auf die, für alle folgenden Gemeindeordnungen grundlegende «Verfassung für die Stadt Zürich vom 14. Septem-

¹ Eine Darstellung auch dieser Organisationsverhältnisse bei *Escher-Huber*, S. 34.

² Vergl. Geschäftsbericht des Stadtrates 1877, S. 2.

³ § 11 *leg. cit.*, Art. 2 GO, 1877.

ber 1831» zurück.⁴ Damit war die gesamte Verwaltung mit Ausnahme der kirchlichen in der politischen Gemeinde zusammengefasst, weshalb denn auch hier ausschliesslich deren Ordnung Gegenstand der Betrachtung ist.⁵

Die eben erwähnte Gemeindevereinigung entsprang ganz allgemein dem Wunsch nach Vereinfachung der Verwaltung, bezüglich des Schulwesens aber besonders, um dieses mit dem öffentlichen Leben der Gemeinde in nähere Verbindung zu bringen.⁶ Gerade das Schulwesen wurde indessen nicht vollständig mit der übrigen Stadtverwaltung zusammengelegt und in der Organisation nicht den andern Verwaltungszweigen gleichgestellt. Dafür waren mannigfache Gründe, unter anderen auch gesetzliche, massgebend, nicht zuletzt auch derjenige, dass «das Schulwesen in der Stadt Zürich von jeher eine eigene Organisation besessen habe, sowie auch, dass der Gedanke grösserer Zentralisation von den Staatsbehörden und der Lehrerschaft hätte übel gedeutet werden können.»⁷ So war aus den damaligen Erneuerungsbestrebungen folgende Gemeindeorganisation hervorgegangen:

Der politischen Gemeinde Zürich dienen zu ihrer Verwaltung als Organe: die Gemeindeversammlung, der grosse Stadtrat, der Stadtrat, die Schulpflege, die vereinigte Kommission des Stadtrates und der Schulpflege, die Gemeindekommission zur Besorgung gemeinsamer Angelegenheiten mit den Ausgemeinden Zürichs.⁸ Räumlich erscheint die Stadt zentralisiert, da der Zuständigkeitsbereich aller genannten Organe sich über das ganze Stadtgebiet erstreckt. Sachlich verteilen sich die Kompetenzen wie folgt:

I. Die Gemeindeversammlung

Sie besteht aus der Aktivbürgerschaft.⁹ Ihre Einberufung, die Form der Beratungen, die Protokollierung der Beschlüsse, sowie auch die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen werden

⁴ Klöti, Stadtverfassung, S. 11, 12.

⁵ Später wurde dieser Konzentration im Art. 1 der Gemeindeordnung mit folgendem Satze Ausdruck verliehen: Die politische Gemeinde besorgt alle öffentlichen Angelegenheiten mit Ausnahme der kirchlichen.

⁶ Geschäftsbericht des Stadtrates 1877. S. 2.

⁷ Weisung zu dem Entwurf der revidierten Gemeindeordnung für die Stadt Zürich, Akten des Stadtarchives 1877, No. 390.

⁸ Art. 3 GO.

⁹ Art. 4 GO, § 46 GG.

neben der Gemeindeordnung auch durch das Gemeinde- und Wahlgesetz geregelt.¹⁰ Der Gemeindeversammlung obliegt die oberste Ordnung der städtischen Angelegenheiten, sowie die Oberaufsicht über die Stadtverwaltung und das Schulwesen.¹¹ Dabei fallen als wichtigste Geschäfte in ihren Bereich: Die Festsetzung und Abänderung der Gemeindeordnung, die Festsetzung des jährlichen Voranschlages, ausserordentliche Kreditbewilligungen, die Festsetzung der Gemeindesteuern, Handel mit Liegenschaften eines bestimmten Wertes, die Abnahme der Rechnungs- und Geschäftsberichte des Stadtrates und der Schulpflege, Vereinbarungen mit anderen Gemeinden über gemeinsame Besorgung einzelner Geschäftszweige, die Feststellung der Grundlagen der städtischen Schulorganisation, Schulhausneubauten und Bürgerrechtserteilungen an Ausländer.¹² Die Gemeindeversammlung beschliesst auf Antrag des Stadtrates, der Schulpflege oder des grossen Stadtrates, oder auf Grund einer, von Mitgliedern der Gemeindeversammlung eingereichten Motion.¹³ Die Gemeindeversammlung hat ferner folgende Wahlen vorzunehmen: Die Mitglieder des grossen Stadtrates, die Mitglieder des Stadtrates, den Stadtpräsidenten, die Mitglieder der Schulpflege, den Präsidenten der Schulpflege, die Lehrer, sowie das Wahlbureau.¹⁴

II. Der grosse Stadtrat

Der grosse Stadtrat besteht aus sechzig Mitgliedern, die von der Gemeindeversammlung auf eine Amtsdauer von drei Jahren mittelst der Wahlurne gewählt werden.¹⁵ Er prüft und begutachtet alle Vorlagen des Stadtrates und der Schulpflege, sowie Motionen der Stimmberechtigten zuhanden der Gemeindeversammlung.¹⁶ Die wichtigsten Geschäfte seines Kompetenzbereiches sind: die Beaufsichtigung der gesamten Gemeindeverwaltung, die Festsetzung seiner Geschäftsordnung, sowie die Festsetzung derjenigen des Stadtrates, der Schulpflege und der Armenpflege, der Erlass der übrigen Regulative über die Organisation der Stadtverwaltung und

¹⁰ Art. 13, 14, 15, GO.

¹¹ Art. 7 GO.

¹² Art. 8 GO.

¹³ Art. 10, 11, 12 GO, §§ 52, 53, 72 GG.

¹⁴ Art. 9 GO, Art. 15 GO.

¹⁵ Art. 16 GO (Neugefasst am 24. April 1881).

¹⁶ Art. 25 GO.

der Verordnungen und Beschlüsse über die Verwaltung der städtischen Güter und Stiftungen, die Festsetzung der Pläne und Kostenvoranschläge für Bauten sowie der Bau- und Niveaulinien und, bis zu einer gewissen Grenze, oberhalb welcher dann die Gemeindeversammlung zuständig ist, die Verfügung über die Finanzmittel der Stadt.¹⁷ Der grosse Stadtrat bestellt eine Reihe von Kommissionen, deren Aufgabe hauptsächlich die Vorberatung und Beschlussfassung über ihnen zugewiesene Vorlagen zu handlen des Stadtrates und des grossen Stadtrates ist.¹⁸

III. Der Stadtrat

Der Stadtrat besteht aus sieben, mittelst der Wahlurne von der Gemeindeversammlung ebenfalls für eine dreijährige Amtsdauer gewählten Mitgliedern.¹⁹ Er hat alle Befugnisse und Pflichten welche nach der kantonalen Gesetzgebung den Gemeinderäten zustehen und obliegen, vorbehältlich der in der Gemeindeordnung aufgestellten Kompetenzausscheidungen des grossen Stadtrates und der Gemeindeversammlung.²⁰ Der Stadtpräsident ist Vorsitzender der Gemeindeversammlung und des Stadtrates. Er ist berechtigt minder wichtige Geschäfte dringlicher Art von sich aus zu erledigen.²¹ Er sorgt für die Vollziehung der administrativ dezentralisierten kantonalen Verwaltungsaufgaben und trifft die Vorbereitungen für die von der Gemeinde zu treffenden Wahlen.²² Im übrigen bestehen in der Stadt sechs Verwaltungsabteilungen, welchen je ein Stadtrat vorsteht, nämlich: Vormundschafswesen, Finanzwesen, Steuerwesen, Polizeiwesen, Bauwesen, sowie, allerdings erst seit 1890, die Verwaltungsabteilung für Licht- und Wasserwerke.²³

IV. Die Schulpflege

Sie besteht aus fünfzehn von der Gemeindeversammlung mittelst der Wahlurne auf die Dauer von drei Jahren gewählten Mitgliedern, aus deren Mitte in gleicher Weise ein Präsident bestellt

¹⁷ Art. 26, 27 GO.

¹⁸ Art. 29—36 GO.

¹⁹ Art. 37 GO, § 79 GG.

²⁰ Art. 45 GO, § 94 GG.

²¹ Art. 48 GO.

²² Art. 48 GO.

²³ Art. 49 GO, Vergl. ferner *Kramer*, S. 31.

wird.²⁴ Ihr steht unter Vorbehalt der Kompetenzen der vereinigten Kommission des Stadtrates und der Schulpflege die Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens zu.²⁵ Sie gliedert sich für die verschiedenen Schulabteilungen in Sektionen.²⁶ Sie erlässt die Reglemente über die Kompetenzen der Gesamtpflege und der Sektionen, sowie betreffend die Organisation der Lehrerschaft. Sie berät die Anträge, die zur Erledigung der Gemeinde, dem grossen Stadtrat oder der vereinigten Kommission der Schulpflege und des Stadtrates vorgelegt werden müssen.²⁷ Der Steuerbezug, die Auszahlung der Gehalte und die übrige Verwaltung des Schulgutes wird den bezüglichen Verwaltungsabteilungen des Stadtrates übertragen.²⁸

V. Die vereinigte Kommission der Schulpflege und des Stadtrates

Schulpflege und Stadtrat treten unter dem Vorsitz des Stadtpräsidenten zur Behandlung folgender Geschäfte zusammen: Anträge an die Gemeinde betreffend: die Gründung neuer Schulen, zu deren Errichtung keine gesetzliche Verpflichtung besteht, die Erbauung neuer Schulhäuser, Ankauf, Verkauf und Tausch von Liegenschaften des Schulgutes, Bestimmung, beziehungsweise Vorberatung der städtischen Beiträge an eidgenössische, kantonale oder von Gesellschaften gegründete Schulen.²⁹

VI. Die Gemeindekommission

Sie besteht aus vier Vertretern der Stadt und aus je einem Vertreter der Ausgemeinden und wird auf die gleiche Amtsdauer wie die Gemeinderäte, drei Jahre, gewählt. Sie behandelt die der Stadt und den Ausgemeinden gemeinsamen Interessen, namentlich im Bauwesen und im Polizeiwesen. Unter ihrer Verwaltung steht das Gewerbemuseum.³⁰

²⁴ Art. 64, 65 GO, § 254 Unterrichtsgesetz.

²⁵ Art. 68 GO.

²⁶ Art. 66 GO.

²⁷ Art. 69 GO.

²⁸ Art. 71 GO.

²⁹ Art. 72 GO.

³⁰ Art. 73 GO. Auch die Einführung der Gemeindekommission war eine Neuerung der Gemeindeordnung von 1877. Sie war ein Versuch und entsprang

VII. Die bürgerliche Verwaltung

Für die Verwaltung der bürgerlichen Separat- und Nutzungsgüter und des Armengutes, sowie für die Bürgerrechtserteilungen sind in der Gemeindeversammlung und im grossen Stadtrat nur die Stadtbürger stimmberechtigt.³¹ Im übrigen obliegt die Besorgung der bürgerlichen Angelegenheiten der bürgerlichen Sektion, das heisst, den in der Stadt verbürgerten Mitgliedern des Stadtrates.³² Unter dem Präsidium eines Mitgliedes des Stadtrates wirken folgende vier selbständige, von der bürgerlichen Sektion des grossen Stadtrates aus der Bürgerschaft auf drei Jahre gewählte Kommissionen: Armenpflege, Waisenhauspflege, Pfrundpflege, Stipendienkommission. Die materielle Führung der Verwaltung der bürgerlichen Güter und Stiftungen ist der Abteilung des Stadtrates für das Finanzwesen übertragen.³³

§ 12 Die Neuordnung der Verwaltung im Gebiete von Zürich aus den Jahren 1891—1893

I. Historische Grundlagen

Mit der im neunzehnten Jahrhundert allgemein beginnenden und besonders in der zweiten Hälfte immer stärker werdenden Industrialisierung und der damit verbundenen Belebung des Handels brach auch für Zürich eine Periode ausserordentlicher Entwicklung an. So hatten die Stadt und die umliegenden Gemeinden insbesondere seit 1880 eine starke Bevölkerungszunahme, sowie, dieser Tatsache entsprechend, eine starke bauliche Ausdehnung zu verzeichnen.¹ Dies warf für die Verwaltung des ganzen Gebietes neue Probleme mannigfacher Art auf. Bereits 1874 wurde von namhafter Seite in richtiger Erkenntnis der zukünftigen Entwicklung, ein einheitliches Vorgehen der Verwaltungsstellen Zürichs und der Ausgemeinden für bestimmte Verwaltungsmaterien vorgeschlagen.² Als

dem Wunsch und der Bereitschaft der Stadt Zürich zu grösserer Zentralisation. Vergl. dazu Akten des Stadtarchives 1877, No. 390, *Klötli*, Stadtverfassung S. 19.

³¹ Art. 4, 19 GO, § 46 GG.

³² Art. 40, 77 GO, § 90 GG.

³³ Art. 78, 86 GO.

¹ *Epprecht*, S. 26, Anm. 24. Über diese Entwicklung und deren Gründe vergleiche auch *Escher-Huber*, S. 31.

² *Escher*, Zürich und Ausgemeinden.

koordinierendes Zentralorgan war dabei die, bereits seit 1865 aus Vertretern Zürichs und der Ausgemeinden bestehende Gemeindekommission vorgesehen, deren Kompetenzen zu allgemeinverbindlicher Regelung sich hauptsächlich auf das Polizei-, Bau- und Begräbniswesen erstrecken sollten.³ Als besonders vordringlich wurden die gemeinsame Erstellung von Bebauungsplänen, sowie die zentrale Handhabung der Polizei erachtet.⁴ Allein diese Empfehlungen vermochten nicht durchzudringen und gewisse in der genannten Richtung gemachte Versuche zeitigten keine ermutigenden Resultate, obgleich sich die Stadt Zürich mit der Gemeindeordnung von 1877 ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit den Ausgemeinden bereit erklärt hatte.⁵

Mit der fortschreitenden Entwicklung wurde jedoch eine Neuregelung der Kommunalverwaltung im Gebiete von Zürich unumgänglich und zwar hauptsächlich aus finanziellen Gründen.⁶ Die starke Bevölkerungszunahme hatte einerseits dem öffentlichen Haushalt der Ausgemeinden, meistens durch den notwendig werdenden Ausbau des Schulwesens starke Belastungen gebracht. Andererseits trat ein entsprechender Steuerzuwachs, da die Zugezogenen meist Arbeitnehmer und somit nicht sehr ertragreiche Steuerobjekte waren, nicht ein. Insbesondere für die Gemeinde Ausser-Isihl, die sich zum ausgesprochenen Arbeiterquartier entwickelte, ergaben sich daraus untragbare Finanzverhältnisse, weshalb sie sich im Jahre 1885 mit einer Petition betreffend die Vereinigung von Zürich und Ausgemeinden an den Kantonsrat wandte.⁷ In verschiedenen Kommissionen und Vereinigungen wurden darauf die Probleme einer Vereinigung erörtert, wobei man, teils infolge der Erfahrungen, die man mit der Gemeindekommission gemacht hatte, teils aus finanziellen Erwägungen heraus, mehrheitlich zum Schluss kam, dass nur eine vollständige Zentralisation von Zürich und Ausgemeinden die bestehenden Misstände beheben könne.⁸ In diesem

³ Escher, Zürich und Ausgemeinden, S. 11 f.

⁴ Escher, Zürich und Ausgemeinden, S. 26, 28; Böschenstein, S. 90.

⁵ Escher, Stadtvereinigung, S. 6—12, S. 20; Kramer, S. 33—40; Rübel, S. 28 bis 44. Die Gemeindekommission bestand vertraglich schon seit 1865, wurde aber erst 1877 als Verwaltungsbehörde durch die Gemeindeordnung in die Stadtverwaltung eingefügt. Klöti, S. 19.

⁶ Beleuchtender Bericht zur Referendumsabstimmung vom 9. VIII. 1891, S. 32. Escher, Stadtvereinigung, S. 20 f. NZZ Jahrgang 1891, No. 211.

⁷ Escher, Stadtvereinigung, S. 20; Kramer, S. 45, 46.

⁸ Escher, Stadtvereinigung, S. 22 f. Allerdings wurden auch Projekte einer

Sinne waren dann auch die Anträge gehalten, die der Regierungsrat erstmals 1889 an den Kantonsrat stellte und aus welchen endlich durch Volksabstimmung am 9. August 1891 das «Gesetz betreffend die Zuteilung der Gemeinden Aussersihl, Enge, Fluntern, Hirslanden, Hottingen, Oberstrass, Riesbach, Unterstrass, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen an die Stadt Zürich und die Gemeindesteuern der Städte Zürich und Winterthur» hervorging. Von diesen elf eingemeindeten Gemeinden stellten vor allem Aussersihl, Hottingen und Riesbach Produkte der jüngeren, von der Stadt ausgehenden Entwicklung dar, weshalb sie auch stark vorstädtischen Charakter aufwiesen, während nur Fluntern, Wiedikon, Wipkingen und Wollishofen älteren und selbständigen Ursprungs waren.⁹

Das genannte Gesetz, das sich auf ein in der gleichen Abstimmung angenommenes, besonderes Verfassungsgesetz stützte, brachte nun allerdings nicht nur die formelle Vereinigung der Stadt Zürich mit ihren Ausgemeinden, sondern es enthielt auch zahlreiche Bestimmungen über die innere Organisation der neuen Stadtgemeinde und regelte ausserdem deren Finanzwesen sehr eingehend.¹⁰ Da dem Kanton aus dem defizitären Haushalt der Gemeinde Aussersihl bereits namhafte Lasten erwachsen waren, wollte er die Sanierung dieser Verhältnisse nicht dem Vermögen oder Unvermögen der neuen Gemeinde anheim stellen, sondern durch eigene, besondere Bestimmungen und Massnahmen die Gewähr erhalten, dass eine dauernde Gesundung der zerrütteten Finanzlage eintrete.

Auf Grund des Zuteilungsgesetzes wurde, vom Dezember 1891 bis Juni 1892, durch eine Abgeordnetenversammlung, die aus 118 Vertretern der Stadt und Ausgemeinden bestand, eine neue Gemeindeordnung ausgearbeitet, die am 24. Juli 1892 den Stimmberechtigten zur Abstimmung kam.

teilweisen Zentralisation, sowie eines gewissen Finanzausgleichs geprüft, jedoch alle als ungenügend befunden. Gegen die beabsichtigte vollständige Zentralisation machten sich indessen auch wesentliche Widerstände geltend. So opponierte vor allem die Gemeinde Wollishofen gegen eine Vereinigung mit der Stadt und den übrigen Ausgemeinden, da sie bei ihrer guten Finanzlage nur zu verlieren hatte. Vergl. dazu *Escher*, Stadtvereinigung, S. 61 f., NZZ Jahrgang 1891, No. 210, 214. Auch machten sich deshalb gewisse Bedenken geltend, weil bei einer Neuregelung die Festsetzung des Ausmasses der steuerlichen Belastung der Bürger dem Entscheid der Stimmberechtigten entzogen werden sollte. NZZ Jahrgang 1891, No. 214.

⁹ *Böschenstein*, S. 48, 77, 85; *Escher*, Zürich und Ausgemeinden, S. 3 f.

¹⁰ Vergl. Zuteilungsgesetz zweiter und dritter Teil.

rechtigten vorgelegt und von diesen angenommen wurde.¹¹ Sie wurde auf den ersten Januar 1893 in Kraft gesetzt, auf welchen Zeitpunkt damit auch das neue Gemeinwesen ins Leben trat. Dieses umfasst nun eine Fläche von rund 45 km² und eine Bevölkerung von 94129 Köpfen gegenüber 1,8 km² und 27644 Einwohnern der Altstadt.¹²

II. Die Organisation der politischen Gemeinde Zürich gemäss der Gemeindeordnung von 24. Juli 1892

Organisatorisch stellte sich das neue Gemeinwesen auf Grund des Zuteilungsgesetzes und der Gemeindeordnung nun wie folgt dar:

Die politische Stadtgemeinde Zürich besorgt alle öffentlichen Angelegenheiten mit Ausnahme der Kirchlichen. Der Stadtbann gliedert sich in fünf Kreise, die die Unterabteilungen für die Wahlen und Abstimmungen bilden.¹³ Es kommt dies darin zum Ausdruck, dass kreisweise Wahlbureaux organisiert sind, die jedoch durch das Zentralwahlbureau, das die Gemeinderesultate ermittelt, zusammengefasst werden.¹⁴ Die Wahlkreise erscheinen als selbständig in Bezug auf die Wahlen der Mitglieder des grossen Stadtrates, der Zentralschulpflege, der Kreisschulpflegen und deren Präsidenten, sowie der Primar- und Sekundarschullehrer. Für die Wahlen des Stadtrates und des Stadtpräsidenten und für die Abstimmungen sind sie dagegen nur administrative Unterabteilungen.¹⁵

Ferner bilden die Kreise die Unterabteilungen für die städtische Verwaltung.¹⁶

Die Gemeinde, die ihre Rechte ausschliesslich durch die Urne ausübt, verfügt über folgende Organe: Grosser Stadtrat, Stadtrat, Schulbehörden, Waisenamt, Armenpflege.¹⁷ Die sachlichen Kompetenzen verteilen sich dabei im wesentlichen wie folgt:

¹¹ Escher, Stadtvereinigung, S. 64 f.

¹² Geschäftsbericht des Stadtrates 1893, S. 2.

¹³ Art. 2 GO, § 12 ZG.

¹⁴ Art. 12, 18 GO, § 28, 29, 30 ZG.

¹⁵ Kramer, S. 78.

¹⁶ Art. 3 GO, § 13 ZG.

¹⁷ Art. 19, 41 GO.

1. Die Gemeinde

Sie besteht aus der Aktivbürgerschaft und übt ihre Rechte durch die Urne aus.¹⁸ Sie wählt den Stadtrat, den Stadtpräsidenten, den grossen Stadtrat, die Zentralschulpflege, die Kreisschulpflegen und die Primar- und Sekundarschullehrer.¹⁹ Sie stimmt ab über die Gemeindeordnung, jährlich wiederkehrende Krediterteilungen von einer gewissen Höhe an, sowie über einmalige Kredite einer gewissen Höhe.²⁰ Ferner stimmt sie ab über Veränderungen des Gemeindegebietes, Vereinbarungen mit anderen Gemeinden zwecks gemeinsamer Besorgung einzelner Geschäftszweige, Motionen, Geschäfte, die auf den städtischen Voranschlag von grösserer finanzieller Auswirkung sind, sowie über Beschlüsse des grossen Stadtrates, sofern dagegen das Referendum ergriffen wird.²¹ Dagegen kann von der Gemeinde nicht abgestimmt werden über folgende Geschäfte des grossen Stadtrates: Die Wahlen, die Abnahme der Jahresrechnungen und der Geschäftsberichte, die jährlichen Voranschläge, den Steuerfuss, Beschlüsse die der grosse Stadtrat mit $\frac{1}{5}$ Mehrheit fasste, gewisse Verfahrensbestimmungen des grossen Stadtrates, sowie über die Erledigung von Interpellationen im grossen Stadtrat.²²

2. Der grosse Stadtrat

Seine Mitgliederzahl ist nicht festgesetzt, sondern auf je achthundert Stadteinwohner entfällt ein Vertreter. Die Amtsdauer beträgt drei Jahre. Der grosse Stadtrat wählt: sein Bureau, die Wahlbureaux, die Steuerkommissionen, die Taxationskommissionen, die Mitglieder des Waisenamtes mit Ausnahme dessen Präsidenten, die Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommissionen und eine landwirtschaftliche Kommission.²³ Seine Befugnisse sind: Die Festsetzung des Voranschlages und des Steuerfusses, die Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung, die Abnahme der Jahresrechnungen und der Geschäftsberichte, die Begutachtung sämtlicher Vorlagen an die Gemeinde, der Erlass seiner Geschäftsordnung sowie derjenigen des Stadtrates, des Waisenamtes und der Schulbe-

¹⁸ § 14 ZG.

¹⁹ Art. 6 GO, § 15, 16 ZG.

²⁰ Art. 7 GO, § 18 ZG.

²¹ Art. 7 GO, § 24 ZG.

²² Art. 39 GO, § 20, 21 ZG.

²³ Art. 19, 26 GO, § 35, 36 ZG.

hörden, der Erlass von Verordnungen und Reglementen über die Organisation der Stadtverwaltung, der Erlass von Vorschriften über die Feuerwehr und die Feuerwehrpflichtersatzsteuer, die Errichtung neuer Schulklassen, die Festsetzung der Bau- und Niveaulinien und des Bebauungsplanes, die Behandlung von Motionen und Interpellationen, sowie die Fassung einer Reihe von Beschlüssen bestimmter finanzieller Tragweite.²⁴

3. Der Stadtrat und die Verwaltungsabteilungen

Er besteht aus neun, von der Gemeinde auf dreijährige Amtsdauer gewählten Mitgliedern.²⁵ Er übt die ganze Stadtverwaltung aus, soweit sie nicht der landwirtschaftlichen Kommission, der Zentralschulpflege, den Kreisschulpflegern, dem Waisenamt und der Armenpflege übertragen ist.²⁶ Er behandelt die an den grossen Stadtrat und an die Gemeinde gelangenden Vorlagen mit Ausnahme derjenigen des Schulwesens.²⁷ Er wählt die Beamten und Angestellten, soweit nicht Gesetz und Gemeindeordnung andere Wahlstanzen bestimmen.²⁸ Er erstattet den Geschäftsbericht und reicht den Voranschlag ein.²⁹

Der Stadtpräsident ist Vorsitzender des Stadtrates. Ihm ist im besonderen die Aufsicht über den Gang der städtischen Verwaltung überbunden. Der Stadtpräsident vertritt die Stadt nach aussen.³⁰ Er ist Vorsteher der Verwaltungsabteilung des Stadtpräsidenten, der das Zivilstandswesen, die Einwohnerkontrolle und das statistische Amt unterstehen.³¹ Daneben bestehen noch folgende Verwaltungsabteilungen, welchen je ein Stadtrat als Leiter vorsteht: das Finanzwesen, das Steuerwesen, das Polizeiwesen, das Gesundheitswesen, das Bauwesen, das Schulwesen, das Vormundschafswesen und die bürgerliche Verwaltung.³²

Im einzelnen sind folgende Besonderheiten hervorzuheben: In der Verwaltungsabteilung des Stadtpräsidenten ist die Führung der

²⁴ Art. 35 GO, § 38, 72 ZG.

²⁵ Art. 7, 47 GO.

²⁶ Vergl. dazu Art. 41 GO.

²⁷ Art. 50 GO, § 53 ZG.

²⁸ Art. 51 GO.

²⁹ Art. 55 GO.

³⁰ Art. 57, 58 GO.

³¹ Art. 77 GO.

³² Art. 66 GO.

Einwohnerkontrolle und der Stimmregister dezentralisiert. Es bestehen zur Erleichterung des Verkehrs mit der Bevölkerung Kreisbureaux und teilweise diesen koordiniert Quartierbureaux. Sie werden zusammengefasst durch das Zentralkontrollbureau.³³

Das Polizeiwesen ist ebenfalls dezentralisiert, indem sich das Stadtgebiet in drei Polizeibezirke gliedert.³⁴

Das Gesundheitswesen weist auch eine Dezentralisation auf. Das Stadtgebiet wird für das, dieser Verwaltungsabteilung unterstehende Fleischschauwesen in sieben Fleischschaubezirke eingeteilt.

Das Waisenamt besorgt das Vormundschaftswesen.³⁵

Der Vorstand der bürgerlichen Verwaltung hat die Aufsicht über die bürgerlichen Stiftungen und Separatfonds.³⁶ Ausserdem führt er den Vorsitz in der Armenpflege, da das Armenwesen Sache der Bürgergemeinde ist.³⁷ Die Armenpflege besteht aus dem Präsidenten und zehn weiteren Mitgliedern, die von der bürgerlichen Sektion des grossen Stadtrates bestellt werden.³⁸ Unter ihrer Leitung besorgen Quartierkommissionen die in der Stadt wohnenden Almosengenössigen.³⁹ Die Armenpflege wählt die Verwaltungsbehörden für die bürgerlichen Separatfonds und Stiftungen.⁴⁰ Wird durch Referendum ein Beschluss der bürgerlichen Sektion des grossen Stadtrates oder einer Motion, die in die Kompetenz der bürgerlichen Sektion des grossen Stadtrates fällt, zur Abstimmung gebracht, so sind nur die in der Stadt verbürgerten Einwohner stimmberechtigt.⁴¹

Eine besondere Organisation weist das Schulwesen auf. Dessen allgemeine Leitung und Beaufsichtigung liegt der Zentralschulpflege ob. Deren Mitgliederzahl bestimmt sich nach der Einwohnerzahl, wobei auf je sechstausend Einwohner ein Mitglied entfällt. Sie wird von einem Mitglied des Stadtrates präsi diert.⁴² Sie sorgt dafür, dass alle das Schulwesen beschlagenden Vorschriften in allen

³³ *Kramer*, S. 79.

³⁴ *Kramer*, S. 79.

³⁵ Art. 123 GO, § 46 ZG.

³⁶ Art. 136 GO.

³⁷ Art. 1, 136 GO.

³⁸ Art. 138 GO.

³⁹ Art. 139 GO.

⁴⁰ Art. 33 GO.

⁴¹ Art. 8 GO.

⁴² Art. 68 GO, § 50 ZG.

städtischen Schulen gleichmässig gehandhabt werden.⁴³ Sie stellt Antrag, zu handen des grossen Stadtrates bezüglich der Organisation der Schulbehörden und Lehrerschaft, der Geschäftsordnungen der Schulbehörden, des Erlasses der Schulordnung und weiterer das Schulwesen betreffende Verordnungen, zu handen des Stadtrates bezüglich des Voranschlages und der Rechnung des Schulwesens, der Errichtung neuer Lehrstellen, der Errichtung neuer Schulhäuser, des Betriebs von Schulen zu deren Errichtung keine gesetzliche Verpflichtung besteht und der Beschlüsse, die das Schulwesen in finanzieller Hinsicht berühren.⁴⁴ Sie stellt für die Kreise die Wahlvorschläge für die Primar- und Sekundarlehrer auf und wählt die Lehrer der höheren städtischen Schulen.⁴⁵ Sie erstattet dem grossen Stadtrat jährlichen Bericht.⁴⁶ Die Leitung des Schulwesens in den Kreisen liegt den Kreisschulpflegen ob. Sie wählen die Arbeitslehrerinnen der Primar- und Sekundarschule und stellen zu handen der Zentralschulpflege die Vorschläge für die übrigen Lehrerwahlen auf.⁴⁷ Sie bestehen aus den, im entsprechenden Kreise gewählten Mitgliedern der Zentralschulpflege, sowie aus einer Anzahl weiterer, kreisweise gewählter Mitglieder.⁴⁸ Durch die Gemeindeordnung, beziehungsweise die Geschäftsordnung des Schulwesens, können die Befugnisse der Zentralschulpflege und der Kreisschulpflegen teilweise deren Präsidenten übertragen werden.⁴⁹ Der Zentralschulpflege, wie auch den Kreisschulpflegen sind Vertreter der Lehrerschaft beigeordnet.⁵⁰

§ 13 Die Auswirkungen der Neuordnung von 1893 und deren weitere Entwicklung

Die hervorstechendste und wichtigste Auswirkung der, durch das Zuteilungsgesetz und die Gemeindeordnung von 1892 geschaffenen neuen Verwaltungsorganisation, ist die Überführung der lo-

⁴³ § 52 ZG.

⁴⁴ Art. 120, 126 GO, § 53, 54 ZG.

⁴⁵ § 56 ZG.

⁴⁶ § 52 ZG.

⁴⁷ Art. 127 GO, § 52 ZG.

⁴⁸ Art. 123 GO, § 51 ZG.

⁴⁹ Art. 120 GO, § 60 ZG.

⁵⁰ Art. 129, 130, 131, 132 GO, § 59 ZG.

kalen Verwaltung eines Gebietes von rund 45 km² aus der Form der Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung in die Form der administrativen Dezentralisation. Die Zusammenfassung von zwölf, von einander unabhängigen lokalen Selbstverwaltungskörpern zu einem einzigen solchen, vollzog sich durch starke juristische und räumliche Zentralisation. So zeigt der neue Verwaltungskörper einerseits eine weitgehende Zusammenfassung der Kompetenz zur Führung der Verwaltung beim Stadtrate und anderseits, neben einer durch die Grösse und Vielfältigkeit der Verwaltungsaufgaben bedingten weitgehenden sachlichen Dezentralisation, eine nur noch wenig bedeutungsvolle räumliche Dezentralisation in fünf Verwaltungskreise.¹

Diese letztere stellt in erster Linie die Aufteilung des Stadtgebietes in Wahlkreise für die Kantonsratswahlen dar, womit eine gleichmässige Repräsentation der Einwohnerschaft der Stadt im Kantonsrate bezweckt wird.² Sie dient aber auch der Dezentralisation der Stadtverwaltung und insbesondere der Dezentralisation der Verwaltung des Schulwesens.³ Die fünf Wahl- und Verwaltungskreise sind somit gleichzeitig Schulkreise, wobei jeder derselben der räumliche Kompetenzbereich einer besonders gewählten Kreisschulpflege darstellt.⁴ Neben diesem sinnfälligsten Zutagetreten der räumlichen Gliederung eines Teils der Stadtverwaltung kommt auch im übrigen, allerdings nur in unbedeutendem Masse, die räumliche Gliederung des Stadtgebietes im Bestehen von Kreiskassen, Kreis-, Quartier- und Kreiswahlbureaux zur Geltung.⁵ Für die städtischen Wahlen bilden die Kreise, wie bei den Kantonsratswahlen, selbständige Unterabteilungen für die Wahlen des grossen Stadtrates, der Zentralschulpflege, der Kreisschulpflegen und der Primar- und Sekundarlehrer. Da sich die Zuständigkeit des grossen

¹ Der Stadtrat als Verwaltungsbehörde: § 43 ZG, sachliche Dezentralisation; Art. 66 GO 1892, räumliche Dezentralisation: § 12 ZG.

² § 12 ZG, *Kramer*, S. 77.

³ § 13 ZG.

⁴ Da gemäss § 52 ZG die Zentralschulpflege für die Durchführung der das Schulwesen beschlagenden Vorschriften im Gebiete der Stadt Zürich zuständig und verantwortlich ist, erscheinen die Kreisschulpflegen als administrativ dezentralisierte Behörden.

⁵ Ausser dieser räumlichen Gliederung des Stadtgebietes in fünf Verwaltungskreise bestehen aus rein administrativen Zweckmässigkeitsgründen als weitere, spezielle räumliche Gliederungen: Polizeibezirke, Feuerpolizeibezirke, Fleischschaubezirke und statistische Kreise. Vergl. *Kramer*, S. 79.

Stadtrates und der Zentralschulpflege über das ganze Stadtgebiet erstreckt, ist die räumliche Gliederung der Stadt somit nur in Bezug auf die Kreisschulpflege- und Lehrerwahlen die Grundlage für eine gewisse politische Selbstverwaltung, während sie bezüglich der anderen genannten Wahlen den gleichen Zweck wie bei den Kantonsratswahlen zu erfüllen hat, nämlich die Repräsentation der Wähler aller Kreise in den entsprechenden Behörden.⁶

Eine weitere wesentliche Auswirkung der Neuorganisation von 1893 ist darin zu erblicken, dass die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinde und Behörden frisch getroffen wurde. War vordem die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und des Steuerfusses, sowie die Abnahme der Jahres- und Geschäftsberichte neben anderen Geschäften Sache der Gemeinde, so wurden mit der Neuordnung diese Geschäfte der Abstimmung durch die Gemeinde entzogen und dem grossen Stadtrat übertragen.⁷ Diese Tatsache hatte auch verschiedentlich zu Bedenken Anlass gegeben.⁸ Ferner hatte, was hier abschliessend hervorgehoben werden soll, die Umgestaltung der Verwaltungsorganisation zur Folge, dass die neue Stadtgemeinde die Hauptzüge ihrer innern Organisation nicht selbständig und unabhängig festlegen konnte, sondern an die ziemlich weitgehenden organisatorischen Bestimmungen des Zuteilungsgesetzes gebunden war. So bestimmte dieses beispielsweise auch das Ausmass der administrativen Dezentralisation in räumlicher Hinsicht zum vorneherein, sodass diesbezügliche Änderungen nur auf dem Gesetzeswege hätten verwirklicht werden können. Dieser war jedoch, wie sich später zeigte, umständlich und führte nicht sicher zum Ziel.⁹ Diese letzteren Tatsachen waren vor allem der Grund dazu, dass bereits 1897 der Stadtrat dem grossen Stadtrat vorschlug, es sei dem Kantonsrate eine Initiative einzureichen, die die Revision des Zuteilungsgesetzes bezwecke und damit die Grundlage für eine neue, den Verhältnissen besser angepasste Gemeindeordnung schaffen sollte.¹⁰ Zwar schon im August 1896 war in einer Verordnung betreffend die Organisation einzelner Verwaltungsabteilungen versucht worden, gewisse Unzukömmlichkeiten, die sich aus der Gemeindeord-

⁶ Für die Wahlen des Stadtrates, des Stadtpräsidenten und für die Abstimmungen stellen die Kreise rein administrative Unterabteilungen dar.

⁷ § 21 ZG.

⁸ Vergl. NZZ Jahrgang 1891, No. 214.

⁹ Klöti, Stadtverfassung, S. 22, § 12 ZG.

¹⁰ Klöti, Stadtverfassung, S. 22.

nung von 1893 ergeben hatten, auszumerzen.¹¹ Allein es zeigte sich, dass infolge des fortwährenden starken Anwachsens der Bevölkerungszahl der Stadt die immer neu sich stellenden Organisationsprobleme auf der Basis der dazumal geltenden Fassung des Zuteilungsgesetzes auf die Dauer nicht befriedigend zu lösen waren. Es wurde deshalb im Jahre 1899 beim Kantonsrat eine Initiative des grossen Stadtrates von Zürich über die Schaffung eines neuen «Gesetzes betreffend die Verwaltung der Stadt Zürich» eingereicht, wodurch das Zuteilungsgesetz ersetzt werden sollte. Vier Jahre später gelangte ein Gegenvorschlag des Kantonsrates, zu dessen Gunsten die Initiative zurückgezogen worden war, zur kantonalen Volksabstimmung, fand aber infolge der darin vorgesehenen Ersetzung der Volkswahl der Lehrer durch die Wahl durch den grossen Stadtrat keine annehmende Mehrheit.¹²

Die Stadt sah sich in der Folge gezwungen auf der Grundlage der bisherigen Gesetzgebung die Gemeindeordnung so gut als möglich ihren Bedürfnissen anzupassen. Es wurde deshalb 1907 eine revidierte Gemeindeordnung der Aktivbürgerschaft zur Abstimmung vorgelegt und von dieser genehmigt.¹³ Was am nötigsten gewesen wäre, nämlich eine Neueinteilung der Kreise und eine Totalrevision der Verwaltung des Schulwesens konnte damit, aus den oben angegebenen Gründen nicht erreicht werden.¹⁴ Dagegen konnten die übrigen Verwaltungsabteilungen soweit nötig umorganisiert werden. So wurden Armenpflege, Gerüstkontrolle und Schularzt anderen Verwaltungsabteilungen zugewiesen.¹⁵ Einzelheiten der innern Organisation der Verwaltungsabteilungen wurden aus Gründen grösserer Anpassungsfähigkeit aus der Gemeindeordnung herausgenommen. Deren Ordnung erfolgte nun durch die Geschäftsordnung des Stadtrates. Sodann wurde das Schulwesen, soweit es das Zuteilungsgesetz zulies, reorganisiert, wobei als wichtigste Neuerung die Einführung der Präsidentenkonferenz anzuführen ist.¹⁶ Im weiteren ist noch auf folgende Änderungen hinzuweisen: Die Stimmberechtigten haben von nun an ihr Stimm- und Wahlrecht im Wohnquartier auszuüben. Neu eingeführt wurden Eini-

¹¹ Vergl. Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 8. September 1908.

¹² 30. August 1903, Vergl. Klöti, S. 23.

¹³ GO vom 8. September 1907.

¹⁴ Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 8. September 1907, S. 66.

¹⁵ Vergl. Art. 65 GO.

¹⁶ Vergl. Art. 115, 126 GO.

gungsamt, Amtvormundschaft und statistische Kommission. Das Verfahren bei Bürgerrechtserteilungen und bei Personaleinstellungen, sowie die Organisation der Lehrerkonvente wurden abgeändert.¹⁷ Eine weitere Änderung der organisatorischen Verhältnisse der Stadt Zürich, wie sie auf Grund des Zuteilungsgesetzes und der Gemeindeordnung von 1907 bestanden, ergab sich nach der kantonalen Volksabstimmung vom 22. Dezember 1912. Durch diese wurde eine Revision des Zuteilungsgesetzes in dem Sinne gutgeheissen, dass die Stadt in acht Verwaltungskreise und fünf Schulkreise einzuteilen sei. Ferner wurde die Zahl der Mitglieder des grossen Stadtrates auf 125 festgesetzt und der Gemeinde das Recht auf Proportionalwahl dieser Behörde eingeräumt. Die Proportionalwahl des grossen Stadtrates wurde im Jahr 1913 eingeführt. Durch eine weitere Abänderung des Zuteilungsgesetzes vom 6. April 1930 wurde die Abgrenzung der Zuständigkeit für Beschlüsse bestimmter finanzieller Tragweite zwischen Gemeinde und grossem Stadtrat der Gemeinde überlassen.¹⁸

Grössere organisatorische Veränderungen der Verwaltung im Gebiete der Stadt Zürich traten erst wieder mit der Annahme des sogenannten «Vereinigungsgesetzes» in der kantonalen Volksabstimmung vom 5. Juli 1931 ein. Dieses neue Gesetz bildete die Grundlage auf welcher die Zuteilung der Gemeinden Affoltern bei Zürich, Albisrieden, Altstetten, Höngg, Oerlikon, Schwammendingen, Seebach und Witikon an die Stadt Zürich auf den 1. Januar 1934 erfolgte. Es wurde somit die Eingemeindung von acht Vororten vorgenommen, nachdem bereits am 12. Mai 1929 eine Vorlage auf Eingemeindung von zwölf Ausgemeinden und am 29. September ein Gegenvorschlag zur eben genannten Vorlage betreffend den Finanzausgleich mit zehn Ausgemeinden den Stimmberechtigten vorgelegt, von diesen aber nicht angenommen worden war.¹⁹

Wiederum waren es finanzielle, vor allem aber auch städtebauliche Gründe gewesen, die zu dieser zweiten Eingemeindung Anlass gegeben hatten.²⁰ Einerseits war nämlich in den Arbeitervororten die steuerliche Belastung der Einwohner auf ein ausser-

¹⁷ Vergl. Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 8. Sept. 1907, S. 67—85.

¹⁸ Vergl. *Klöti*, Stadtverfassung, S. 23, 24.

¹⁹ Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 15. Januar 1933, S. 43.

²⁰ Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 15. Januar 1933, S. 43.

ordentliches Mass angewachsen, anderseits besaßen verschiedene Vororte nicht einmal eine Bauordnung, obschon mit dem Jahre 1925 eine Periode regster Bautätigkeit begonnen hatte.²¹ Beide Unzukömmlichkeiten glaubte man nur auf dem Wege einer neuen Eingemeindung beseitigen zu können.²²

Die zweite Eingemeindung erreichte in den Ausmassen, die sie bei ihrer Durchführung 1934 schliesslich hatte, nicht die Bedeutung derjenigen aus dem Jahre 1893. Hatte die Altstadt 1893 einen Bevölkerungszuwachs von rund 240% und eine Gebietserweiterung von rund 2400% zu verzeichnen, so lauteten die entsprechenden Zahlen für die Reorganisation des Jahres 1934 auf 16% Bevölkerungs- und 95% Gebietszunahme.²³ Einerseits war es diesen viel kleinern Ausmassen, anderseits den Erfahrungen, die man 1893 und in der nachfolgenden Entwicklung gesammelt hatte, zuzuschreiben, dass sich 1934 keine schwerwiegenden, neuartigen Probleme organisatorischer Art stellten. Vielmehr wurde die geltende Stadtorganisation unter nur geringen Abänderungen auf das grössere Gebiet übertragen.²⁴ Die lokale Selbstverwaltung der oben genannten acht Ausgemeinden wurde somit, analog dem Vorgehen von 1893, aufgehoben und durch die städtische Zentralverwaltung ersetzt. Immerhin hatte man sich nicht ohne Bedenken dazu entschlossen, ein so grosses und stark bevölkertes Gebiet zentral verwalten zu lassen. Es wurde deshalb auch ein Passus in das Vereinigungsgesetz aufgenommen, wonach die Gemeindeordnung den Bedürfnissen der Einwohnerschaft nach leichtem Verkehr mit der Verwaltung möglichst Rechnung tragen sollte.²⁵ In der Folge schlug der Stadtrat, da er den Entwurf der Gemeindeordnung auszuarbeiten hatte und nach dem Vereinigungsgesetz endlich die Einteilung der Stadt in Verwaltungs- und Schulkreise durch die Gemeindeordnung erfolgen sollte, der Gemeinde die Einteilung der Stadt in elf Verwaltungs- und fünf Schulkreise vor.²⁶ Dabei wurde

²¹ Klöti, Vortrag, S. 7 f., Über die bauliche Entwicklung vergl. Scotoni, Anhang, S. 55, Tafel VI.

²² Klöti, Vortrag S. 18.

²³ Vergl. Stat. Mitteilungen des Kantons Zürich, Neue Folge, Band IV, Heft 7, S. 313, 323. Als Basis der Prozentberechnung wurden die Zahlen der Volkszählung von 1930 ausgewählt. Vergl. dazu auch: Klöti, Vortrag, S. 4, 5, sowie Zürich und Vororte: Stat. Unterlagen zur Eingemeindungsfrage 1926.

²⁴ Vergl. Klöti, Vortrag, S. 4, 5.

²⁵ Vereinigungsgesetz § 19.

²⁶ Vereinigungsgesetz § 19, 14, GO Art. 2, 4.

die Schaffung der grossen Schulkreise mit der Begründung der klareren Organisation gerechtfertigt und im weiteren ausgeführt, es erscheine zweifelhaft, ob bei einer grösseren Zahl von Schulkreisen, die offenbar aus finanziellen Gründen durch ehrenamtlich tätige Schulpflegepräsidenten geführt werden sollten, genügend Anwärter auf dieses Amt gefunden werden könnten, welche die gleichwohl grosse Arbeitslast zu übernehmen in der Lage wären.²⁷ In der Folge wurde die Lösung dieser Frage der räumlichen Dezentralisation auch durch den grossen Stadtrat und zweiundzwanzig Abgeordnete der Vororte gutgeheissen und von den Stimmberechtigten endlich am 15. Januar 1933 angenommen.

Neben diesen Neuerungen als direkte Folgen der Ausdehnung der Zentralverwaltung, erfolgten nur noch einige weniger bedeutungsvolle Änderungen der Stadtorganisation. So wurde durch das Vereinigungsgesetz unter Abänderung der entsprechenden Bestimmungen des Zuteilungsgesetzes die Festsetzung der Mitgliederzahl des grossen Stadtrates der Gemeindeordnung überlassen.²⁸ Sie wurde durch die Gemeindeordnung endgültig auf 125 festgesetzt.²⁹ Für das Wahlverfahren des grossen Stadtrates wurde die Listenverbindung eingeführt und endlich dessen Bezeichnung in Anpassung an die Terminologie des Gemeindegesetzes von 1926 in Gemeinderat abgeändert.³⁰ Ferner wurden die Bestimmungen über das Personalrecht in der Gemeindeordnung auf das wichtigste beschränkt und die Verwaltungsabteilungen durch Verselbständigung des Bauamtes II, sowie durch Aufhebung des Steueramtes als selbstständige Verwaltungsabteilung und dessen Unterstellung unter das Finanzamt, neu eingeteilt.³¹

Damit hatte die Stadtverwaltung eine Form erreicht, die sich in allen wesentlichen Teilen bis heute erhalten hat. Ungelöst ist damit bis heute das Problem der Reorganisation des Schulwesens geblieben, obschon es eigentlich seit 1893 zur Diskussion gestellt ist. Allein es musste als besonders heikel immer wieder im Inte-

²⁷ Vergl. Weisung des Stadtrates an den grossen Stadtrat betreffend die Gemeindeordnung für die erweiterte Stadt Zürich 7. Mai 1932, S. 6.

²⁸ Vereinigungsgesetz § 15.

²⁹ GO, Art. 19.

³⁰ Vergl. dazu Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 15. Januar 1933, S. 52, 53, sowie das Gesetz vom 23. April 1933, das für die Proportionalwahl des grossen Stadtrates das für die Kantonsratswahlen gültige Verfahren vorschreibt.

³¹ Vergl. Weisung zur Gemeindeabstimmung vom 15. Januar 1933, S. 45, 55 und 56.

resse anderer Vorlagen und besonders um die Eingemeindung und die Reorganisation der übrigen Stadtverwaltung nicht zu gefährden, zurückgestellt werden.

V. Kapitel

Die kirchliche Verwaltung

§ 14 Die Entwicklung der Verwaltungsorganisation des stadtzürcherischen Kirchenwesens bis zum 1. 1. 1934

Die Entwicklung der Verwaltung des Kirchenwesens im Gebiete der Stadt Zürich nahm in Bezug auf Zentralisation und Dezentralisation einen ganz anderen Verlauf als die Entwicklung der weltlichen Verwaltung. Die Stadt, in den Ausmassen wie sie vor 1893 bestand, umfasste vier Kirchgemeinden, nämlich Grossmünster, St. Peter, Predigern und Fraumünster.¹ Während sich die Gemeinde Fraumünster nur auf die Stadtabteilung beschränkte, gehörten 1833 zu jeder der drei übrigen Gemeinden noch sogenannte Filialen und zwar zu St. Peter die politische Gemeinde Enge mit Leimbach, Wiedikon und Aussersihl, zu Predigern Oberstrass, Unterstrass und Fluntern und zu Grossmünster die sogenannte Kreuzgemeinde, die sich ihrerseits aus den politischen Gemeinden Hottingen, Riesbach und Hirslanden zusammensetzte.² Im weiteren Verlaufe der Entwicklung begannen sich allmählich diese Filialverhältnisse aufzulösen und es entstanden neue, selbständige Kirchgemeinden. Als erste, und bedeutend früher als die übrigen, erlangte so 1834 die Kreuzgemeinde die Unabhängigkeit von der Kirchgemeinde Grossmünster.³ 1861 erhielten dann auch Enge, Leimbach, Wiedikon und Aussersihl eigene Kirchenpflegen, ohne dass indessen das Filialverhältnis ganz gelöst worden wäre.⁴

Als Ausgleich der allmählichen Loslösung der Filialgemeinden von den Stadtgemeinden, schlossen sich ebenfalls 1861 die vier

¹ Rübel, S. 51

² Rübel, S. 51.

³ Rübel, S. 52.

⁴ Rübel, S. 52.

Stadtgemeinden mit sieben Vorortsgemeinden (Enge, Leimbach, Wiedikon, Aussersihl, Oberstrass, Unterstrass, Fluntern) zu einem losen Verbands zusammen, wobei die Vorortskirchgemeinden gleichberechtigte Mitglieder wurden wie die Stadtkirchgemeinden. Dieser Verband, der über ein besonderes Organ verfügte, sollte ein gemeinsames Vorgehen der Kirchgemeinden in kirchlichen Angelegenheiten ermöglichen, insbesondere mit Bezug auf die Festsetzung der Gottesdienstzeit, die Errichtung des kirchlich-religiösen Jugendunterrichtes, die Festsetzung der Zeit und Form der Beerdigungen, die Handhabung der Sonntagspolizei, die Anordnungen für die Einsammlung von allgemeinen Liebessteuern.⁵

Mit der Bevölkerungszunahme in den Vororten (auf welche oben § 12, I. schon hingewiesen wurde) verstärkten sich auch die Autonomiebestrebungen der Filialgemeinden, was 1882 zur Lösung des Filialverhältnisses zwischen den politischen Gemeinden Aussersihl, Enge und Wiedikon einerseits und der Gemeinde St. Peter andererseits führte. Sie wurden zu selbständigen Kirchgemeinden erhoben. In gleicherweise lösten sich 1893 die Gemeinden Unterstrass, Oberstrass und Fluntern von der Kirchgemeinde Predigeru und wurden ebenfalls verselbständigt.⁶

1894 wurde durch ein Statut vom 21. September die Bestellung einer kirchlichen Zentralkommission angeordnet. Darin waren alle auf dem Gebiet der vergrösserten Stadt Zürich liegenden Kirchgemeinden vertreten. Sie hatte Angelegenheiten von gemeinsamem kirchlichem Interesse zu beraten und den Kirchenpflegen als Anträge zu unterbreiten.⁷ Die, daraufhin durch die Kirchgemeinden gefassten Beschlüsse waren durch sie zu vollziehen. Dieser Verband war jedoch nicht im Stande die, bei den Kirchgemeinden in ähnlicher Weise wie bei den politischen Vorortsgemeinden auftretenden Probleme vor allem finanzieller Art zu bewältigen. Es musste deshalb nach einer zweckdienlicheren Organisation gesucht werden.⁸ Sie wurde in der Form des Zweckverbandes gefunden, der auf Grund des Gesetzes vom 18. April 1909 aus den damaligen dreizehn stadtzürcherischen Kirchgemeinden gebildet wurde.⁹

⁵ Rübel, S. 52.

⁶ Rübel, S. 53.

⁷ Rübel, S. 53.

⁸ Rübel, S. 54, 55.

⁹ Rübel, S. 56.

Hervorgegangen aus einem Vorschlag der dreizehn Kirchenpflegen, sah dieses Gesetz die Bildung einer Zentralkirchenpflege aus je zwei Delegierten der Kirchgemeinden als Organ des Verbandes vor. Ihr wurde zur Mitwirkung bei der Einforderung von Beiträgen in eine Zentralkasse, sowie zur Auszahlung von Subventionen aus derselben, eine Rechnungsprüfungskommission beigegeben. Der Verband hatte somit die wichtige neue Funktion des Finanzausgleiches zu erfüllen. Daneben blieben ihm aber auch die Geschäfte des Verbandes von 1894 überbunden, sodass sich drei Tätigkeiten des Verbandes unterscheiden liessen: Die finanzielle Funktion, die materielle Erfüllung von Gemeindeaufgaben, und die Funktion der Angleichung in kirchlichen Angelegenheiten.¹⁰

Da mit dem ständigen Wachstum der Kirchgemeinden der Verband die finanziellen Anforderungen, die die Mitglieder an ihn stellten, auch nach Erhöhung der Steueransätze nicht mehr zu befriedigen vermochte, wurde durch Gesetz vom 3. Dezember 1922 ein vollständiger Steuerausgleich zwischen den Gemeinden unter Aufrechterhaltung von deren Selbständigkeit hergestellt. Am 1. Januar 1928 vergrösserte sich die Mitgliederzahl des Verbandes durch Lostrennung der Gemeinde Industriequartier von der Gemeinde Aussersihl und durch deren Verselbständigung und Aufnahme in den Verband auf vierzehn.¹¹

Am 1. Januar 1934 erfolgte die zweite Eingemeindung in die Stadt Zürich. Die neu zur Stadt kommenden Vororte sollten ebenfalls in den Verband der stadtzürcherischen Kirchgemeinden aufgenommen werden. Da seit dem Gemeindegesetz von 1926 auch die Kirchgemeinden die Möglichkeit erhalten hatten durch Vereinbarung einen Zweckverband zu bilden, beschlossen die Kirchgemeinden, den auf der gesetzlichen Grundlage von 1909 bestehenden Verband aufzulösen und auf der Grundlage des Gemeindegesetzes von 1926 zusammen mit den neu eingemeindeten Gemeinden durch Vereinbarung einen neuen Verband zu gründen. Es wurde deshalb durch die alte Zentralkirchenpflege unter Beiziehung von Vertretern der neu in den Verband aufzunehmenden Gemeinden ein neues Statut mit dem Datum vom 22. März 1933 geschaffen

¹⁰ Rübel, S. 57.

¹¹ Rübel, S. 63.

und mit regierungsrätlicher Genehmigung auf den 1. Januar 1934 in Kraft erklärt.¹²

§ 15 Die Verwaltungsorganisation des städtischen Kirchenwesens auf Grund des Statuts über den Verband der stadtzürcherischen reformierten Kirchgemeinden vom 22. 3. 1933

Im ersten Abschnitt dieses neuen Statuts wird die Organisation des Verbandes der stadtzürcherischen reformierten Kirchgemeinden festgelegt. Diese stellt sich in grossen Zügen wie folgt dar:

Mitglieder des Verbandes sind die Kirchgemeinden Grossmünster, Fraumünster, St. Peter, Predigern, Enge mit Filiale Leimbach, Wollishofen, Wiedikon, Aussersihl, Industriequartier, Oberstrass, Unterstrass, Wipkingen, Fluntern, Neumünster-Witikon, Albisrieden, Altstetten, Höngg, Schwamendingen, Oerlikon, Seebach und Affoltern.¹ Als Verbandszweck wird in erster Linie die Aufbringung der zur Befriedigung der kirchlichen Bedürfnisse notwendigen Mittel, durch Einführung eines gleichmässigen Steuerfusses in allen Verbandsgemeinden und die Regelung der Ausgaben nach einheitlichen Grundsätzen genannt.² Mit Ausnahme der durch die Verbandsinstanzen zur Erfüllung des Verbandszwecks zu treffenden Massnahmen, behalten die Kirchgemeinden ihre Selbständigkeit.³

Die Organe des Verbandes sind: Die Aktivbürgerschaft, die Zentralkirchenpflege, der Ausschuss, die Baukommission, die Rechnungsprüfungskommission und der Pfarrkonvent.⁴

Die Aktivbürgerschaft, bestehend aus der Gesamtheit der, in den Verbandsgemeinden stimmberechtigten Bürger, übt ihre Rechte durch die Urne aus und hat über jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 15 000.— Fr. und einmalige Ausgaben von mehr als 200 000.— Fr. zu befinden.⁵

¹² Vergl. dazu Rübel, S. 64.

¹ Vergl. Kirchengesetz § 10, Statut über den Verband der stadtzürcherischen reformierten Kirchgemeinden § 1, sowie Beschluss des Kantonsrates über die Teilung der Kirchgemeinde Schwamendingen-Oerlikon vom 9. Juli 1945.

² Statut § 2.

³ Statut § 3.

⁴ Statut § 4.

⁵ Statut §§ 5, 6.

Die Zentralkirchenpflege hat die zur Erreichung des Verbandzweckes nötigen Massnahmen zu treffen. Ausserdem aber hat sie noch folgende Befugnisse: Die Führung der Stimm- und Steuerregister. Durch Verträge vom 15. Oktober 1924, 26. Oktober 1927 und 17. Juni 1930 zwischen der Zentralkirchenpflege und dem Stadtrate von Zürich, wurden diese Funktionen gegen Entschädigung von den zuständigen Amtsstellen der Stadt Zürich übernommen. Im weiteren hat die Zentralkirchenpflege bei der Aktivbürgerschaft der Verbandsgemeinden Antrag zu stellen über jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 15 000.— Fr. sowie über einmalige Ausgaben von mehr als 200 000.— Fr. Sie erlässt Reglemente und Weisungen, die im Interesse einer einheitlichen Verwaltung notwendig sind, sie behandelt und fördert Angelegenheiten von gemeinsamem kirchlichem Interesse, sie begutachtet und regt Grenzänderungen, Teilung oder Vereinigung von Kirchgemeinden an, führt Aufträge, welche ihr durch die Zustimmung sämtlicher Verbandsgemeinden überwiesen werden, aus und erfüllt eine Reihe von Funktionen, die mit dem Finanzhaushalt des Verbandes und der Mitgliedergemeinden in Zusammenhang stehen.⁶

Der Ausschuss bereitet die Geschäfte der Zentralkirchenpflege vor, erledigt kleinere Geschäfte von sich aus und verfügt für einmalige Ausgaben über einen Kredit von bis zu 1000.— Fr.⁷

Die Baukommission begutachtet und überwacht die Ausführung von Bauarbeiten, sofern deren Kostenvoranschlag den Betrag von 20 000.— Fr. übersteigt.⁸

Die Rechnungskommission stellt der Zentralkirchenpflege Antrag über den Voranschlag und die Rechnung des Verbandes und der Kirchgemeinden.⁹

Der Pfarrkonvent begutachtet die ihm von der Zentralkirchenpflege überwiesenen Geschäfte, oder regt bei der genannten Behörde die Behandlung anderer Geschäfte an.¹⁰

Im zweiten Abschnitt des Statuts, der sich besonders mit dem Haushalt des Verbandes befasst, wird in erster Linie die Pflicht der Verbandsgemeinden statuiert, ihre Voranschläge, Abstimmungs-

⁶ Vergl. Statut §§ 6, 11.

⁷ Statut § 12.

⁸ Statut §§ 13, 11.

⁹ Statut § 15.

¹⁰ Statut, § 17.

vorlagen an die Aktivbürgerschaft und Ausgabenbeschlüsse, die eine Überschreitung des Voranschlages zur Folge haben, sowie auch die Rechnung des abgelaufenen Rechnungsjahres, zur Genehmigung der Zentralkirchenpflege einzureichen.¹¹ Die Zentralkirchenpflege hat alle diese Eingaben zu prüfen und zwar insbesondere darauf, ob sie den bestehenden Bedürfnissen und der ökonomischen Lage des Verbandes angemessen sind, sowie darauf, ob sie gesetzmässig sind.¹² Entspricht ein Voranschlag oder besonderer Ausgabenbeschluss diesen Bedingungen nicht, so weist ihn die Zentralkirchenpflege mit einer schriftlichen Begründung an die betreffende Kirchenpflege zurück. Beharrt die Kirchenpflege auf ihrem Beschluss, oder erachtet sie die Rückweisung durch die Zentralkirchenpflege als ungerechtfertigt, so kann diejenige Partei, die sich in ihrem Recht verletzt glaubt den fraglichen Beschluss unter Beobachtung eines bestimmten Vorgehens auf dem Wege des Verwaltungsprozesses anfechten.¹³

Auf Grund der genehmigten Voranschläge der Kirchgemeinden, sowie auf Grund des eigenen Voranschlages, berechnet sodann die Zentralkirchenpflege den gesamten Geldbedarf und setzt zu dessen Deckung einen einheitlichen Steuerfuss für alle Verbandsgemeinden fest. Sie sorgt sodann für den Steuerbezug und zahlt den Gemeinden den auf sie entfallenden Betrag aus.¹⁴

Damit wurde für die Verwaltung des Kirchenwesens in der Stadt Zürich eine Organisationsform gefunden, die die Elemente der Zentralisation auf das absolut notwendige beschränkt. Die Kirchgemeinden sind zum Vorneherein nur in ihrer finanziellen Gebarung beschränkt und von der Zentralkirchenpflege, beziehungsweise von der Finanzlage des Verbandes abhängig, während sie in ihren übrigen Funktionen, sofern sie eben nicht von finanzieller Tragweite sind, unabhängig sind, solange nicht jede einzelne Kirchgemeinde ihre Zustimmung zu Beschlüssen der Zentralkir-

¹¹ Statut §§ 18, 25. Die Kirchgemeinden führen für ausserordentliche Ausgaben eine besondere Rechnung, der alle mit den betreffenden Ausgaben verbundenen Einnahmen und allfällige zu diesem Zweck gesammelte Fonds, gutgeschrieben werden. Vom Fehlbetrag, der sich ergibt, ist jedes Jahr eine bestimmte Quote dem ordentlichen Verkehr zu belasten. Statut § 19.

¹² Statut § 20.

¹³ Statut § 21.

¹⁴ Statut §§ 23, 24. Der Steuerbezug erfolgt gemäss der Vereinbarung vom 1./15. Oktober 1924 zwischen der Zentralkirchenpflege und dem Stadtrate von Zürich durch das Steuerwesen der Stadt Zürich.

chenpflege über Angelegenheiten von gemeinsamem kirchlichem Interesse gegeben hat.¹⁵

II. Abschnitt

Zur Frage der zukünftigen Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation der Stadt Zürich

VI. Kapitel

Aktualität und Grundlagen einer Verwaltungsreform

§ 16 *Anregung betreffend die Schaffung von Quartiergemeinden*

Am 25. April 1945 wurde vom Gemeinderat der Stadt Zürich folgende Anregung mit Datum vom 7. März 1945 dem Stadtrate zur Prüfung überwiesen:

Um die für unser demokratisches Staatsleben grundsätzliche Voraussetzung, das aktive Interesse möglichst vieler Bewohner an den Aufgaben der Gemeinde zu erhalten und neu zu wecken, ist das Stadtgebiet in eine grössere Zahl organischer Quartiergemeinden zu gliedern.

Der Stadtrat wird eingeladen, gemäss § 14 des Vereinigungsgesetzes vom 5. Juli 1931 eine Revision der Gemeindeordnung vom 15. Januar 1933 in die Wege zu leiten, mit dem Zweck, die heute unübersichtlich grossen Kreise in kleine «Quartiergemeinden» aufzuteilen, welche die Verwaltungsgebiete der Schule, der Wohlfahrtspflege und womöglich weiterer Abteilungen der Gemeindeverwaltung umfassen, mit den von kirchlicher Seite zu unterteilenden Kirchgemeinden zusammenfallen und sich mit den Gebieten der ehemaligen Gemeinden oder geographisch gegebener Teile derselben decken.

Dabei sind die heutigen Kompetenzen der städtischen Zentral-

¹⁵ Statut § 11, Ziff. 11, sowie § 18 der Vollziehungs- und Geschäftsordnung der Zentralkirchenpflege vom 27. März 1935.

organe weitgehend auf die neuen kleineren Kreisschul- und Armenpflegen- beziehungsweise Fürsorgekommissionen zu übertragen.

Um der künftigen Aufhebung autonomer Vororte durch Eingemeindung rechtzeitig vorzubeugen, soll der Stadtrat mit den Nachbargemeinden und dem Regierungsrat die gesetzliche Grundlage für die Schaffung neuer geschlossener Siedelungen mit eigener Kirche, Schule und Fürsorgeeinrichtungen in heute unbebauten Teilen der Vorortsgemeinden vorbereiten.

Dazu wurde im Gemeinderat im wesentlichen folgende Begründung gegeben:¹

Ein grosser Teil der Einwohner der verschiedenen städtischen Quartiere ist mit seinem Wohngebiet und dessen Bevölkerung nicht mehr verbunden. Viele kennen den Boden auf dem sie leben, die engere Heimat in der sie arbeiten, nicht mehr. Der einzelne Bürger lebt in ganz verschiedenen Verwaltungsgebieten, sei es, dass es sich um die Kirche, die Schule oder um Gemeinderatswahlen handelt. Kirchgemeinden, Schulkreise und Gemeinderatswahlkreise decken sich nicht, vielmehr sind ihre Grenzen nach verschiedenen Gesichtspunkten gezogen, zumeist aber ohne Rücksicht auf die Siedelungsstruktur des Zusammenwohnens der Menschen in Quartieren.

Die Lösung es dem Zürcher in Zürich «wohnlicher» zu machen, die Errungenschaften der beiden Eingemeindungen zu erhalten und zweckmässig auszubauen, gleichzeitig aber deren Nachteile zu überwinden, sehen wir in der Gliederung des Stadtgebietes in eine grössere Zahl organischer Quartiergemeinden, die sich insbesondere der Kirchen-, Schul- und Fürsorgefragen anzunehmen hätten.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die Stadt, entsprechend ihrer baulichen Entwicklung, in Quartiergemeinden mit einer Zahl von 10 000 bis 15 000 Einwohnern einzuteilen, was zur Zeit ungefähr dreissig solcher Gemeinden ergeben würde.

Studien für die Neueinteilung der Quartiergemeinden, wie sie gegenwärtig vom Kirchenrat, einer Studienkommission für das neue zürcherische Kirchengesetz und einzelnen Kirchenpflegen, namentlich Neumünster und Wiedikon, gemacht werden, ergeben, dass in Zürich Gemeinden mit ein bis drei, in Ausnahmefällen mit vier Pfarrkreisen geschaffen werden sollten, wobei zu den ehe-

¹ Vergl. zum folgenden das Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 25. April 1945.

maligen alten Gemeinden neue kommen dürften wie Leimbach, Manegg, Friesenberg, Sihlfeld, Bullinger, Allenmoos, Frohburg, Hottingen, Hirslanden, Riesbach, Balgrist usw.

Weitere Studien, die in dieser Richtung von einer Kommission der Freisinnigen Partei der Stadt Zürich gemacht worden sind, ergeben eine ähnliche Zahl von Unterteilungen, wie sie seit Jahren das statistische Amt der Stadt Zürich verwendet, welches das Stadtgebiet in einunddreissig statistische Bezirke einteilt.²

Analog der, durch die Aufteilung der grossen Kirchgemeinden in kleinere Kirchkreiskommissionen bedingten Festlegung neuer Quartiergemeindegrenzen, sollten die heutigen grossen Kreisschulpflegen in kleinere Quartierschulpflegen mit entsprechender räumlicher Zuständigkeit aufgeteilt werden, sodass sie in der Regel ein bis zwei, maximal drei Schulhäuser mit entsprechenden Lehrern und Schülern zu betreuen hätten. Dadurch soll wieder eine bessere Verbindung zwischen Schule und Volk hergestellt werden und insbesondere den Lehrerwahlen, welche bei der heutigen Organisation gelegentlich als Excesse der Demokratie bezeichnet werden, Sinn und Bedeutung zurückgegeben werden.

Zu Schule und Kirche gehört auch die Wohlfahrtspflege. Diese weist heute eine weitgehende, zweckgerichtete Gliederung auf und umfasst Spezialverwaltungen wie Altersbeihilfe, Auslandschweizerfürsorge, Jugendfürsorge, Berufsberatung. Nur noch auf dem Gebiet der Armenpflege steht sie durch Lokalorgane in engerer Verbindung mit der Bevölkerung. In diesem letzteren Fall bestehen vierzehn Kreis- und Quartierkommissionen, deren räumlicher Zuständigkeitsbereich sich aber in der Regel aus den Gebietsteilen von mehreren Kreisen zusammensetzt und nur im Kreis vier wurde eine Aufteilung in Quartiere, Aussersihl, und Hard, vorgenommen.

Im weiteren wird in der Begründung zur Anregung festgestellt, dass, ebenso sehr wie in der Stadt selbst, Vorkehren für die Einführung einer mehr dezentralisierten Organisation getroffen werden müssten, in der Stadtumgebung, das heisst in den Vororten, Vorsorge für eine, dezentralisierter Siedelungsweise entsprechende, Weiterentwicklung zu tragen sei. Soll Zürich nicht immer

² Ebenfalls ein ähnliches Ausmass der Gliederung weist die eidgenössische Postverwaltung auf dem Gebiete der Stadt Zürich auf, indem sie zur Abwicklung des Postverkehrs der Bevölkerung über das Stadtgebiet verteilt, 35 Postlokale zur Verfügung stellt.

mehr zu einem unübersehbaren Häusermeer werden, sondern entsprechend den heutigen Anschauungen über Städtebau sich in aufgelockerter Form, mit vielen Grünflächen durchsetzt, entwickeln, so muss auch rechtzeitig dafür gesorgt werden, dass in den an Zürich angrenzenden Orten zum vorneherein siedelungsmässig und organisatorisch Verhältnisse geschaffen werden, die ein aufgelockertes Wachsen der Stadt ermöglichen, die, wo dies zur Lösung städtischer Aufgaben notwendig ist, ein zweckmässiges Zusammenarbeiten der Vororte mit Zürich gewährleisten, die aber gleichzeitig verhindern, dass weitere politische Gemeinden ihre Selbständigkeit verlieren. Eine neue Eingemeindung soll somit nicht mehr in Frage kommen, vielmehr soll in Vorortsgebieten, die sich dazu eignen, die Schaffung neuer Quartiergemeinden mit eigener Kirche, eigenem Schul- und Wohlfahrtswesen, mit eigenem Marktplatz usw. in Aussicht genommen werden. In diesem Zusammenhang wird in der Begründung zur Anregung Vogelsang bei Birmensdorf, Forren bei Urdorf, Watt bei Regensdorf, Reckenholz und Schwandenholz bei Affoltern und Steppbach bei Dübendorf erwähnt.

Es ist somit zunächst festzustellen, dass es den Initianten darum geht, einerseits auf dem bisherigen Stadtgebiet die Bildung von Quartiergemeinden mit maximal 15 000 Einwohnern anzuregen, wobei insbesondere die Einheit der territorialen Gliederung des Stadtgebietes für Kirchen-, Schul- und Fürsorgewesen, sowie für die Wahlen anzustreben wäre. Andererseits soll in Zürich und Umgebung die bauliche Entwicklung und die Ausgestaltung der Kommunalorganisation derart gelenkt werden, dass von einer abermaligen Eingemeindung Umgang genommen werden kann.

§ 17 Die Probleme grossstädtischer Verwaltungen als Ausgangspunkte einer Verwaltungsreform

I. Allgemeine Aspekte der Probleme grossstädtischer Verwaltungen

Wie aus der eben dargelegten Anregung und deren Begründung hervorgeht, ist die allmähliche Entwicklung der politischen Gemeinde Zürich zur Grosstadt der primäre Grund, weshalb Probleme siedlungsstruktureller und politischer Natur zur Diskussion gestellt sind und eine Umgestaltung der bestehenden Verwaltungs-

organisation der Stadt verlangt werden. Die solchermaßen aufgeworfenen Fragen sind insofern von allgemeiner Bedeutung als sie sich wohl bei den meisten Städten, die zu Grosstädten geworden sind, in einem gewissen Zeitpunkte ihrer Entwicklung in ähnlicher Form gestellt haben dürften und sich vermutlich ebenso bei den meisten Städten stellen werden, die sich noch zu Grosstädten entwickeln werden. Es erklärt sich dies daraus, dass besagte Probleme zu einem erheblichen Teil bedingt sind durch die allgemeine Erscheinung, dass die herkömmliche zentralistische Stadtverwaltungsmethode an ein mehr oder weniger bestimmtes Mass der Einwohnerzahl gebunden ist.¹ Wird dieses überschritten, so erscheint eine Um- und Ausgestaltung des Verwaltungsaufbaus der betreffenden Stadt als notwendig. Auf die dabei, überall in ähnlicher Weise, auftretenden Probleme, im wesentlichen städtebaulicher und verwaltungsorganisatorischer Natur, wurde in der Literatur schon verschiedentlich hingewiesen. So wurden beispielsweise in Holland ausgedehnte Studien insbesondere über städtebauliche Fragen betrieben.² Als Resultat derselben ist in erster Linie der allgemeine Ausbreitungsplan von Amsterdam aus dem Jahre 1935 zu nennen, der zwar die Schaffung eines geschlossenen Stadtkörpers vorsah, welcher letzterer indessen durch grosszügige Anpflanzungen und offen zu haltende Grünbezirke in übersichtliche Wohnquartiere gegliedert werden sollte. In einem Quartiersausbreitungsplan «Slotermeer» wurden diese Grundsätze im Detail für ein Wohnviertel ausgearbeitet.³ Sodann hat sich in neuester Zeit eine Studiengruppe in Rotterdam mit der Bedeutung des Quartiersverbandes näher befasst.⁴

Aber auch in Deutschland wurde grosstädtischen Verwaltungs-

¹ Vergl. dazu *Aristoteles*, wo er feststellt, dass eine Siedelungsgemeinschaft von 10 Einwohnern nicht als Stadt, eine solche von 100 000 aber nicht mehr als Stadt bezeichnet werden könne. *Nikomachische Ethik* 1170, b, 31.

² Vergl. dazu: Verslag Internationaal stede bouwcongres Amsterdam 1924, Rapport van de Tuinstadcommissie 1929, De stad der toekomst De toekomst der stad Rotterdam 1946, Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, Augustus/September 1946, sowie verschiedene Artikel über Gartenstädte in der nämlichen Zeitschrift.

³ Vergl. Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, Nota van Toelichting. 1935.

⁴ Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind niedergelegt in dem schon zitierten Buche «Die Stadt der Zukunft die Zukunft der Stadt», welches uns aber leider nicht zur Verfügung stand.

problemen Aufmerksamkeit geschenkt. So hat *Preuss* die bezüglichen Fragen vom Standpunkte der Verwaltungsmethode aus untersucht.⁵ Basierend auf den Normalverfassungen der deutschen Städte führt er darüber folgendes aus:

Die kommunale Selbstverwaltung hat in den Grosstädten eine Entwicklungsstufe erreicht, aus der sich die Notwendigkeit immer drängender ergibt, auch auf ihre eigene innere Organisation das Dezentralisationsprinzip intensiver anzuwenden. Nicht nur die Einwohnerzahlen, weit mehr der unverhältnismässig angewachsene Verwaltungsstoff einer heutigen grosstädtischen Selbstverwaltung, lassen die Beibehaltung des in ihrer Organisation vorherrschenden Zentralisationssystems als unzweckmässig, unter Umständen als bedenklich erscheinen. Allerdings kennt die Städteverfassung namentlich in Preussen eine gewisse Dezentralisation, indem für verschiedene Ressorts sogenannte Verwaltungsdeputationen bestellt sind. Allein es ist dies keine, wie *Preuss* sagt, echte Dezentralisation, denn die Deputationen sind der städtischen Zentralbehörde subordiniert. Sie müssen dies sein, weil die letztere für die gesamte Verwaltung verantwortlich ist. Insbesondere aber erscheint eine solche Dezentralisation als keine Verbesserung, sondern als eine arge Verschlimmerung, wenn (als Folge davon, dass in den grössten Städten die Zahl der Verwaltungsdeputationen und die Mitgliederzahl jeder einzelnen bis zur Unförmigkeit anschwillt) die Verantwortlichkeit der Zentralbehörden zur Formsache und die allgemeine Leitung der Verwaltung illusorisch wird. Hier ist im Gegenteil eine straffere Zusammenfassung zu einer einheitlichen Leitung, also eine sachliche Zentralisation dringend nötig. Eine solche ist aber nur möglich, wenn die Zentralinstanz von Angelegenheiten entlastet wird, die nur eine rein lokale Bedeutung für einzelne engere Ortsteile haben, das heisst, wenn örtlich zuständige Verwaltungsbehörden geschaffen werden, die in der Lage sind, den Zentralorganen Angelegenheiten von lokaler Bedeutung abzunehmen. Die Einsetzung von Verwaltungsdeputationen mit räumlich (statt sachlich) bestimmtem Zuständigkeitsbereich, bedeutet jedoch noch keine genügende Abhilfe, solange diese Ortsbehörden den Zentralorganen subordiniert bleiben und nicht bloss ihrer Aufsicht unterstellt werden. Sie müssen diesen aber subordiniert bleiben, solange nämlich,

⁵ Vergl. die verschiedenen Abhandlungen *Preuss*' im Handwörterbuch.

als die Zentralbehörden für die gesamte Verwaltung verantwortlich sind. Es gilt somit die Verantwortlichkeit der Zentralorgane für die Funktionen der Lokalbehörden auszuschalten. Dies gelingt nur in zweckentsprechender Weise, wenn an ihre Stelle die Verantwortlichkeit der Lokalbehörden gegenüber der Vertretung eines engeren Verbandes tritt und somit engere Zentren des kommunalen Gemeinwillens, also Teilgemeinden als Selbstverwaltungskörper, geschaffen werden. Dabei stellt *Preuss* für die Kompetenzabgrenzung zwischen Gesamt- und Teilgemeinde den allgemeinen Grundsatz der Dezentralisation im Möglichen und der Zentralisation nur im Notwendigen auf.⁶

Ganz allgemein kann ferner festgestellt werden, dass sofern als Basis der Verwaltung der Grundsatz der direkten Demokratie angenommen wird, die demokratische Stellung des einzelnen Bürgers als Bewohner einer Grosstadt wesentlich abweicht, von derjenigen, die ihm als Bewohner einer kleinen Gemeinde zukommt. Nicht nur ist das Verhältnis zwischen ihm und der in Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Gesamtheit der Bürger zu seinen Ungunsten verschoben, sondern es muss auch, zu Folge der grossen Zahl der Stimmberechtigten, das der direkten Demokratie ursprünglich zu Grunde liegende Versammlungssystem, durch Abstimmungen und Wahlen durch die Urne ersetzt werden.⁷ Gleichzeitig tritt meistens an die Stelle des unbeschränkten obligatorischen Referendums das beschränkte obligatorische, oder das nur fakultative Referendum. Als natürliche Folge davon ergeben sich mehr oder weniger weit gehende Kompetenzverschiebungen von der Gemeinde auf die Gemeindebehörden. Alle diese Tatsachen sind geeignet, den Bürger am Gemeindeleben zu desinteressieren und es muss deshalb versucht werden durch Änderungen in der Verwaltungsform, wobei dezentralisierende Massnahmen in Betracht fallen, dieser Erscheinung entgegen zu wirken.

II. Grundlagen einer zürcherischen Verwaltungsreform im Sinne der im Gemeinderat der Stadt Zürich eingereichten Anregung

Zürich in seiner heutigen Form ist im wesentlichen das Ergebnis der Entwicklung, die sich im Zeitraume der letzten sieb-

⁶ Vergl. *Preuss* im Handwörterbuch, Band 1, S. 538.

⁷ Vergl. *Gemeindeautonomie*, S. 113, 118.

zig Jahren abspielte. Ursprünglich bestehend aus einem ziemlich eng begrenzten Stadtkern gelegen zu beiden Seiten des Seeabflusses, dehnte es sich unter Einbeziehung der umliegenden Gemeinden in sein Hoheitsgebiet bis zur gegenwärtigen Grösse mit rund 360 000 Einwohnern aus. Es wird, sofern nur annähernd die gleichen wirtschaftlichen Verhältnisse andauern, in der heutigen Form nicht stagnieren, sondern sich weiter ausdehnen.⁸ Dank der topographischen Gegebenheiten, des Sees und der umliegenden Höhenzüge, ging bisher die bauliche Entwicklung, städtebaulich durchaus erwünscht, in mehr oder weniger sternförmiger Weise vor sich. Die entsprechende Entwicklung und Umgestaltung der Kommunalorganisation erscheint indessen hinsichtlich der Ausgestaltung der weltlichen Verwaltung heute als weniger befriedigend.⁹

Bzüglich derselben ist festzustellen, dass Zürich heute aus den Gebieten von ehemals zwanzig selbständigen politischen Gemeinden besteht. Es ist damit bevölkerungsmässig 250—300 Mal grösser als eine normale schweizerische Landgemeinde.¹⁰ Vergleicht man das Verhältnis zwischen Gemeindeeinwohnerzahl und Anzahl der Mitglieder der Gemeindeexekutive, so ergibt sich folgendes Bild: In einer zürcherischen Landgemeinde mit durchschnittlicher Bevölkerungszahl entfällt auf rund 340 Einwohner ein Gemeinderat. In der Stadt Zürich entfallen dagegen auf rund 2880 Einwohner ein Gemeinderat und erst auf vierzigtausend Einwohner ein Stadtrat.¹¹ Diese Verhältnisse werden für den Einzelnen als Wähler der Gemeindeexekutive immer ungünstiger, sofern mit dem durchaus wahrscheinlichen, weiterdauernden Anwachsen der Gesamtbevölkerungszahl Zürichs gerechnet wird.¹²

⁸ Vergl. dazu *Klöti*, Vortrag S. 11, wo er feststellt, dass das Anwachsen der Städte ein wirtschaftlich bedingter, kulturell zwar unerwünschter, indessen aber unaufhaltbarer Vorgang darstellt. Dazu auch *Schön*, S. 17.

⁹ Vergl. dazu *Naef*, Quartiergemeinden S. 4, 5, sowie *Limmattaler Tagblatt*, 56. Jahrgang No. 97, Blatt 1.

¹⁰ *Naef*, Quartiergemeinden, S. 4, 5; *Meili*, Zürich Heute und Morgen in *NZZ* Jahrgang 1944, No. 2139, Blatt 5.

¹¹ Als durchschnittliche Bevölkerungszahl ergibt sich für die zürcherische Gemeinde unter Ausserachtlassung von Zürich und Winterthur rund 1700. Vergl. stat. Mitteilungen des Kantons Zürich, neue Folge, Band IV, Heft 7, S. 303. Die Exekutive der politischen Gemeinde zählt nach zürcherischem Gemeindegesetz § 73 mindestens fünf Mitglieder. Die Bevölkerungszahl Zürichs wurde zum Vergleich mit rund 360 000 Einwohner eingesetzt.

¹² Dauern die gleichen wirtschaftlichen Verhältnisse an, so ist für Zürich, wenn man als Basis das Jahr 1945 mit einer Einwohnerzahl von 350 000 Einwohn-

Durch Gesetz und Gemeindeordnung wurden zur Wahrung der demokratischen Rechte der Bürger das beschränkte obligatorische Referendum, verbunden mit beschränktem fakultativem Referendum und Motionsrecht eingeführt.¹³ Der Bürger übt sein Wahl- und Stimmrecht ausschliesslich durch die Urne aus.

Die Verwaltung hat zentralistischen Charakter. Sowohl in räumlicher, wie in sachlicher Hinsicht besteht nur administrative Dezentralisation, da dem Stadtrat, und als Aufsichtsbehörde dem Gemeinderat, die Verantwortlichkeit für die gesamte Stadtverwaltung zufällt.¹⁴

Das Stadtgebiet gliedert sich in elf Gemeinderatswahl- und Verwaltungskreise, fünf Schulkreise, einen Stadtratswahlkreis und verschiedene administrative Verwaltungsbezirke.¹⁵ Ausserdem sind zur Führung der Einwohnerkontrolle und zur Entlastung der entsprechenden Kreisbureaux aus dem Kreis 2 das Quartier Wollishofen, aus dem Kreis 4 das Quartier Hard, aus dem Kreis 9 das Quartier Albisrieden, aus dem Kreis 10 das Quartier Höngg und aus dem Kreis 11 das Quartier Affoltern ausgeschieden und mit besonderen Quartierbureaux versehen.

Bezüglich der Organisation des Kirchenwesens ist festzustellen, dass sich das Gebiet der Stadt Zürich in einundzwanzig, sehr ungleich grosse, Kirchengemeinden gliedert.¹⁶ Obschon diese in einem Verband zusammengeschlossen sind und gemeinsam in gewisser Hinsicht Zentralorganen unterstellt sind, haben sie doch grundsätzlich ihre Selbständigkeit behalten. Die Organisation des Kirchenwesens ist mit hin als dezentralistisch anzusprechen.¹⁷

nern zu Grunde legt, das Anwachsen der Bevölkerungsziffer wie folgt anzunehmen: 1950: 394 500, 1970: 546 000. Vergl. *Uttinger*, Kommunale Siedelungsbestrebungen, S. 7.

¹³ Vergl. oben § 12 II. J., sowie Art. 6, 7, 9, 10 GO und §§ 18, 21, 23, 24 ZG.

¹⁴ Vergl. ZG §§ 43 und 38b. Soweit ihnen die Verantwortung zufällt, sind sie natürlich auch berechtigt in das freie Ermessen der städtischen Organe einzugreifen.

¹⁵ Zum Beispiel: Fleischschaubezirke, Feuerschaubezirke, statistische Bezirke.

¹⁶ Die Kirchengemeinde Neumünster-Witikon weist zum Beispiel acht Pfarrstellen auf. Wiedikon deren sieben, dagegen Grossmünster, St. Peter, Predigern, Fluntern, Höngg, Seebach nur je deren zwei und Fraumünster nur eine.

¹⁷ Vergl. oben § 5, I., sowie § 15, und Statut § 3.

1. Ausgangspunkt für eine Revision der stadtzürcherischen politischen Verwaltung

Der Untergang der zwanzig ehemals selbständigen politischen Gemeinden und deren Ersetzung durch eine einzige solche, hat eine Beeinträchtigung der demokratischen Stellung der Aktivbürger bewirkt. Sie kommt in der Beschränkung des Referendums zum Ausdruck.¹⁸ Sodann ist durch den Übergang vom Versammlungssystem, das vorher in neunzehn von den zwanzig Gemeinden bestand, zum Urnensystem die, für die schweizerische Gemeinde typische und wertvolle Möglichkeit des direkten Kontaktes zwischen Behörden und Bürgerschaft verloren gegangen.¹⁹ Im weiteren haben sich insbesondere bezüglich der Lehrerwahlen unbefriedigende Zustände ergeben. Infolge der Gliederung der Stadt in nur fünf Schulkreise ist es, bei der durch die Grösse der Kreise bedingten grossen Zahl der Lehrer, die durch die Einwohner eines Kreises zu wählen sind, nicht möglich, dass zwischen jedem Wähler und Lehrer diejenige Beziehung entsteht auf welcher eine Volkswahl als sinnvoll erscheint.²⁰ Sodann ist für die Gemeinschaftsbildung in den einzelnen Wohnquartieren, deren Fehlen einen Hauptgrund für die Einreichung der Anregung im Gemeinderat darstellte, es ohne Zweifel nicht förderlich, dass die Stadt für Kirchenwesen, Schulwesen und Verwaltung immer wieder in andere räumliche Gliederungen zerfällt. Und endlich ist noch festzustellen, dass die Grössenverhältnisse Zürichs und seine zentralistische Organisation einer der wesentlichsten Eigenschaften des schweizerischen staatlichen Gemeinwesens widersprechen, nämlich seiner ausserordentlich starken Gliederung.²¹ Tatsächlich scheint dieser Widerspruch nun auch staatspolitisch von Bedeutung zu werden.²²

Es sind somit als Ziel für eine Reform der weltlichen Ver-

¹⁸ Vergl. oben § 12, II., 1., sowie § 13.

¹⁹ Vergl. dazu Gemeindeautonomie, S. 31, 118.

²⁰ Vergl. dazu *Naef*, Quartiergemeinden, S. 7, sowie auch *Bryce*, Band III, S. 113.

²¹ Vergl. Zentralblatt XLVI. Jahrgang, No. 17, S. 353 f.

²² Vergl. dazu Schweizer Monatshefte 26. Jahrgang, Heft 5, S. 303 f., wo von einer sich abzeichnenden Majorisierung der Landschaft durch die Stadt gesprochen wird. Selbstverständlich würde durch dezentralisierende, verwaltungsorganisatorische Massnahmen die Existenz einer Grosstadt nicht beseitigt, doch könnte immerhin dadurch staatspolitisch nachteiligen Folgen der Zentralisation, das heisst, der Tatsache einer verwaltungsorganisatorisch vollständig zusammengefassten städtischen Majorität entgegen gewirkt werden.

waltung der Stadt Zürich die Durchführung von Massnahmen ins Auge zu fassen, die geeignet sind, die dargelegten Mängel zu beheben. Dabei würde theoretisch eine Gliederung der Stadt in lokale Selbstverwaltungskörper, das heisst, die Schaffung neuer, kleinerer Zentren des kommunalen Gemeinwillens als Selbstverwaltungskörper, in Betracht kommen, die hinsichtlich ihres Ausmasses mindestens den in der Anregung aufgestellten Forderungen entsprechen würden. Insbesondere mit dieser Form der Kommunalorganisation könnte, wie wir im zweiten Kapitel verschiedentlich zu zeigen versuchten, eine Gemeinschaftsbildung bewirkt werden. Sie entspräche ausser dem der allgemeinen schweizerischen Verwaltungsmethode und würde unter Umständen die Möglichkeit der Einführung der direkten Demokratie auf Grund des Versammlungssystems bieten. Bezüglich der räumlichen Dezentralisation wäre vor allem auf Vereinheitlichung, sowie auch darauf zu achten, dass topographischen und baulichen Gegebenheiten, sowie historisch überkommenen Grenzen und Ortsbezeichnungen möglichst Rechnung getragen würde. In sachlicher Hinsicht kann natürlich nicht die Rede davon sein, die gesamte Stadtverwaltung in kleinere Gemeindeverwaltungen aufzulösen, vielmehr erscheint verwaltungstechnisch die Möglichkeit und die Notwendigkeit hiefür in erster Linie nur für das Schulwesen gegeben zu sein. Indessen wären, unter Anwendung des Preuss'schen Satzes von der Dezentralisation im Möglichen und der Zentralisation nur im Notwendigen, auch andere Verwaltungszweige in Betracht zu ziehen. So dürften für vermehrte Dezentralisation auch das Fürsorgewesen, die Einwohnerkontrolle, die Führung der Stimmregister, eventuell auch die Behandlung von Bürgerrechtsangelegenheiten, sowie Teile des Bau-, Polizei- und Finanzwesens in Frage kommen, während für die technischen Betriebe aus technischen, ökonomischen und Zweckmässigkeitsgründen eine verstärkte Gliederung als nicht gegeben erscheint.²³

Eine solche Umgestaltung der städtischen Organisation wäre selbstverständlich durch eine entsprechende bauliche Planung zu unterstützen. Dabei sollte die Abgrenzung der verschiedenen Quar-

²³ Bezüglich des Fürsorgewesens vergl. § 10, III. Im Bauwesen wäre zum Beispiel die Beteiligung der Quartierbehörden an der Aufstellung der Quartierpläne zu prüfen, im Polizeiwesen müssten die Polizeibezirke der neuen Gliederung angepasst werden, während im Finanzwesen gewisse Kompetenzen den lokalen Verwaltungskörpern zu delegieren wären, ohne welche Massnahmen die letzteren ja keine Selbständigkeit erlangen könnten.

tiere voneinander durch Grünzonen, sowie eine zweckentsprechende Verteilung von Kirchen und Schulhäusern, von Versammlungslokalen, Poststellen, Verwaltungsgebäuden usw. vorgesehen werden.²⁴

Praktisch nun sind für die Durchführung einer, den eben dargelegten Zielen entsprechenden Verwaltungsreform die gesetzlichen Grundlagen in Betracht zu ziehen.

Gemäss § 14 des Vereinigungsgesetzes erfolgt die Einteilung der Stadt in Verwaltungs- und Schulkreise durch die Gemeindeordnung. Die Ausarbeitung derselben ist gemäss § 19 des Vereinigungsgesetzes Sache des Stadtrates, während deren Erlass gemäss § 10 Absatz 2 des Zuteilungsgesetzes den Stimmberechtigten obliegt. Die Einteilung der Stadt in Verwaltungs- und Schulkreise liegt somit ausschliesslich im Ermessen der Gemeinde. In gleicher Weise ist die Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Gliederung des Stadtgebietes in Wahlkreise für die städtischen Wahlen geordnet.²⁵

Die juristische Form der Dezentralisation der Stadt, das heisst, der Entscheid der Alternative zwischen administrativer Dezentralisation und Dezentralisation durch Selbstverwaltung, ist dagegen gesetzlich präjudiziert, indem durch § 43 des Zuteilungsgesetzes der Stadtrat mit der Führung der gesamten Stadtverwaltung, insofern sie nicht durch das nämliche Gesetz anderen Organen übertragen ist, beauftragt wird. Es wäre somit eine Schaffung von «selbstverwalteten Quartiergemeinden» in der Stadt durch Abänderung der Gemeindeordnung, gemäss der Anregung auf Grund von § 14 Vereinigungsgesetz, nur eine Fiktion. Eine Übertragung der Kompetenzen der städtischen Zentralverwaltung auf zu schaffende Verwaltungsbehörden der neuen kleinen Kreise, kann somit nur den Sinn einer administrativen Dezentralisation haben, denn die Beschlüsse der, auf der genannten gesetzlichen Grundlage basierenden Quartiergemeinden, könnten jederzeit, teilweise oder vollständig, durch Beschlüsse des Stadtrates und der ihm übergeordneten Organe, sofern sie in deren Kompetenzbereich fallen würden, aufgehoben werden. Insbesondere ist auch im Schulwesen

²⁴ Die neue Bauordnung vom 23. Februar 1947 scheint dafür zum Teil die notwendigen rechtlichen Grundlagen zu bieten. Wir können hier jedoch nicht näher auf die städtebauliche Seite des Problems eintreten. Vergl. Weisung zur Volksabstimmung über die Revision der Bauordnung vom 23. Februar 1947, S. 3, 10, sowie Bauordnung der Stadt Zürich vom 23. Februar 1947, Art. 2, 3, 4.

²⁵ Vergl. Gemeindegesetz § 159, Zif. 29.

eine Dezentralisation durch Selbstverwaltung nicht möglich, da gemäss § 52 des Zuteilungsgesetzes die Zentralschulpflege als für das gesamte Schulwesen der Stadt Zürich zuständig erklärt wird. Überdies wäre die Neubildung von Schulgemeinden gemäss § 4 Abs. 3 des Gemeindegesetzes nur bei Bestehen eines dringenden Bedürfnisses auf Grund eines Kantonsratsbeschlusses möglich. Sodann würde der gesonderte Bestand von Schulgemeinden auf dem Gebiet der Stadt Zürich § 88 Abs. 3 des Gemeindegesetzes widersprechen.²⁶

2. Ausgangspunkt für eine Reorganisation des Kirchenwesens im Gebiete der Stadt Zürich

Das Problem einer Reorganisation des Kirchenwesens im Gebiete der Stadt Zürich stellt sich offenbar nur in Bezug auf die Neueinteilung des Gesamtgebietes in eine grössere Anzahl kleinerer Kirchgemeinden. Es ist somit vor allen Dingen vom Standpunkt der Zweckmässigkeit der räumlichen Dezentralisation zu lösen, wobei Fragen des sachlichen Kompetenzbereiches von Gemeinde- und Verbandsorganen nicht berührt werden. Der Vorschlag für eine diesbezügliche Änderung der Organisation des Kirchenwesens hätte auf Grund von § 11 Zif. 12 des Statuts über den Verband der stadtzürcherischen reformierten Kirchgemeinden von der Zentralkirchenschulpflege auszugehen. Er wäre an den Kirchenrat und von diesem gleichzeitig mit den diesbezüglichen Gutachten und Anträgen der Synode, an den Regierungsrat weiter zu leiten. Sodann beschliesst der Kantonsrat gestützt auf den bezüglichen Bericht und Antrag des Regierungsrates und nach Anhörung des Kirchenrates endgültig über die Vorlage.²⁷

Da somit über Änderungen in der Organisation des Kirchen-

²⁶ § 88, Absatz 3 des Gemeindegesetzes lautet: Die Einführung der Organisation mit grossem Gemeinderat ist in der Regel nur dann zulässig, wenn die auf dem Gebiete der politischen Gemeinde bestehenden Schul- und Zivilgemeinden gänzlich mit der politischen Gemeinde verschmolzen werden. Vermag die politische Gemeinde diese Voraussetzungen nicht zu erfüllen, so kann der Regierungsrat eine Ausnahme bewilligen.

²⁷ Vergl. Kirchengesetz § 39 Lit. d, Gemeindegesetz § 5 Abs. 1, sowie Kantonsverfassung Art. 40 Zif. 1. Neubildungen von Kirchgemeinden dürfen durch den Kantonsrat nur beschlossen werden, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und die neuen Gemeinden die Mittel zur Deckung ihrer Ausgaben ohne übermässige Belastung des Staates und der Steuerpflichtigen aufzubringen vermögen. Gemeindegesetz § 5, Abs. 2 und § 4, Abs. 3.

wesens, wie sie für eine Verwaltungsreform im Sinne der, im Gemeinderat eingereichten Anregung vorgesehen sind, in letzter Instanz der Kantonsrat entscheidet, über die Umgestaltung der Verwaltung der politischen Gemeinde, im Sinne der Änderung der räumlichen Dezentralisation, dagegen die Gemeinde befindet, wäre, um die Einheitlichkeit der territorialen Gliederung des Stadtgebietes sicherzustellen, den Instanzen des Kirchenwesens im *Procedere* grundsätzlich der Vorrang einzuräumen.

3. Verwaltungsreform und Kommunalorganisation in den Randgebieten der Stadt Zürich

Wie die Erfahrung aus den Eingemeindungen 1893 und 1934 lehrt, waren sozusagen ausschliesslich die, mit der Bevölkerungszunahme in der Stadt und in den Vororten auftretenden baulichen und finanziellen Probleme die Gründe für die getroffenen Massnahmen. Die gegenwärtige und voraussichtlich noch einige Zeit anhaltende Entwicklung der Stadt, lassen ein erneutes Auftreten dieser Probleme voraussehen. Die Erkenntnis, dass sie nicht durch eine nochmalige Eingemeindung gelöst werden sollten, hat sich bereits weitgehend durchgesetzt.²⁸ Es sind deshalb besonders hinsichtlich der baulichen Entwicklung der Stadt bereits eine Reihe von gesetzgeberischen Massnahmen getroffen worden, die eine Lösung der auftretenden baulichen Fragen unter Aufrechterhaltung der heutigen Gemeinden als Selbstverwaltungskörper erwarten lassen. So ist bereits durch das Vereinigungsgesetz der Regierungsrat in die Lage gesetzt, in den Vorortsgemeinden die Erstellung von Bebauungsplänen zu veranlassen, wobei sogar die Gemeinden verpflichtet werden können, bei der Anlage ihrer Projekte für Verkehrsanlagen, für das Hauptstrassennetz oder für die allgemeinen Entwässerungsanlagen, auf die entsprechenden Anlagen der Stadt Zürich Rücksicht zu nehmen.²⁹ Ausserdem ist aber durch das Gesetz vom 16. Mai 1943 über die Abänderung und Ergänzung des Baugesetzes vom 23. April 1893 dem Regierungsrat die Möglichkeit gegeben über das Gebiet verschiedener Gemeinden einen Gesamtplan aufzustellen.³⁰ Die Gemeinden können jedoch auch von sich aus, unter Gründung eines entsprechenden Verban-

²⁸ Vergl. NZZ Jahrgang 1944, No. 2139, Blatt 5.

²⁹ Vergl. Vereinigungsgesetz § 21.

³⁰ Leg. cit. § 3 b.

des, die Erstellung eines solchen Gesamtplanes an die Hand nehmen.

Mit Bezug auf die finanziellen Probleme, die vor den Eingemeindungen jeweils namentlich in den Vorortsgemeinden bestanden hatten, ist festzustellen, dass sie weitgehend auf die Entwicklung des Schulwesens zurückzuführen waren. Es ergab sich dies aus folgenden Tatsachen:

Der grösste Teil der Bevölkerungszunahme der Vororte war Zugezogenen zuzuschreiben, die ihren Arbeitsplatz in der Stadt hatten. In den Vororten ergab sich infolge der Bevölkerungszunahme finanziell vor allem eine starke Belastung des öffentlichen Haushaltes durch die Steigerung der Aufwendungen für das Schulwesen. Indessen trat ein entsprechendes Anwachsen der Steuereinnahmen in den Vororten nicht ein, da der Steuerertrag der in erster Linie kapitalkräftigen Unternehmungen in welchen die Einwohner der Vorortsgemeinden tätig waren, nicht den durch das Schulwesen tatsächlich belasteten Gemeinden, sondern der Stadt zufluss. Umgekehrt trat bei der Stadt eine vermehrte Belastung des öffentlichen Haushaltes durch die erhöhte Frequenz namentlich der höheren Schulen ein. Einerseits wurde somit die steuerliche Belastung der Einwohner der Vororte sehr drückend, andererseits hatte die Stadt für den Ausbau ihrer Schulen Mittel aufzubringen, die eigentlich von den Vororten aufzuwenden gewesen wären. Eine Änderung und Verbesserung dieses Zustandes, das heisst, eine gleichmässiger und gerechtere Lastenverteilung, schien nur durch eine Eingemeindung möglich.

Jedoch auch um einer neuerlichen solchen Entwicklung vorzubeugen, wurde bereits gesetzliche Vorsorge getroffen. Auf der Grundlage eines Finanzausgleichsgesetzes werden den kapitalarmen Gemeinden Beiträge ausgerichtet, sodass sie ihre Verwaltungsaufgaben erfüllen können, ohne dass die steuerliche Belastung ihrer Einwohner ein gewisses Maximum überschreitet.³¹

Es sind somit heute bereits weitgehend diejenigen gesetzlichen Grundlagen vorhanden, die zur Bewältigung der Probleme, die 1893 und 1934 zur Eingemeindung führten, in erster Linie und unbedingt vorausgesetzt werden müssen. Weitere, mit der Ent-

³¹ Vergl. Gesetz betreffend den Finanzausgleich vom 5. Juli 1931 mit Abänderungen vom 9. März 1941 und 26. September 1943.

wicklung der Stadt und der Vororte allfällig auftretende Probleme, wie zum Beispiel solche des Verkehrs oder der einheitlichen Handhabung der Polizei, werden meistens, wie das für andere Verwaltungszweige auch heute schon für zahlreiche Fälle zutrifft, durch Vereinbarung zwischen der Stadt und den Gemeinden gelöst werden können.³²

Eine zweckdienliche und in dem Sinne der gemeinderätlichen Anregung liegende bauliche Entwicklung der Stadt und ihrer Umgebung, wird weitgehend von der Auslegung und vom Vollzug der heute bereits bestehenden Gesetze abhängen.

VII. Kapitel

Die Quartiergemeinde: Begriffsinhalt und Verwaltungsform

§ 18 Das Beispiel der Einordnung eines Lokalverwaltungsverbandes in eine Gemeindeorganisation auf Grund administrativer Dezentralisation

Das bündnerische Gemeindewesen kennt zwei Typen von politischen Gemeinden: Die Dorfgemeinde und die Fraktionsgemeinde. Sind die Gemeinden des ersten Typs als Einheitsgemeinden anzusprechen, so tritt bei den Gemeinden des zweiten Typs eine gewisse Gliederung in Fraktionen in Erscheinung.¹ Diese Gliederung kommt nun allerdings nicht immer in der Organisation der Gemeinde zum Ausdruck, sondern in manchen Fällen kommt dem Begriff Fraktion lediglich geographisch-topographische Bedeutung zu. Es sind somit zwei Kategorien von Fraktionsgemeinden zu un-

³² Solche Vereinbarungen im Sinne eines Anschlusses (vergl. oben § 5, II.) bestehen zwischen der Stadt Zürich einerseits und vierunddreissig Gemeinden anderseits. Sie betreffen in der Hauptsache die Abgabe von Gas, Wasser und Elektrizität, die Kadaverabfuhr, die Organisation der Feuerwehr, den Feuerwehrdienst und die Handhabung der Feuerpolizei, den Anschluss an die städtische Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit, den Besuch der Gewerbeschule, den Anschluss an die städtische Kanalisation und die Verbrennung des Hauskehrichtes in der städtischen Kehrrichtverbrennungsanstalt.

¹ Poltera, Fraktionen, S. 6.

terscheiden. In der einen ist unter dem Begriff der Fraktion nur die geographisch-topographische Bezeichnung eines Teils des Gemeindegebietes zu verstehen, während in der anderen die Fraktion eine öffentlichrechtliche Korporation darstellt, welcher innerhalb der politischen Gemeinde gewisse Verwaltungsfunktionen übertragen sind.² Diese doppelte Bedeutung des Fraktionsbegriffes erklärt sich auf Grund von dessen Entstehungsgeschichte wie folgt:

Das Gemeindewesen des Kantons Graubünden zeichnete sich in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts durch eine ausserordentlich zersplitterte und unübersichtliche Organisation aus. Zahlreiche kleine Nachbarschaften und Höfe beanspruchten, bei der für den Kanton Graubünden charakteristischen Gewährung sehr weitgehender Lokalautonomie, für sich Territorialhoheit und nahmen praktisch die Stellung selbständiger Gemeinden ein.³ Um nun in diese extreme Vielgestaltigkeit eine gewisse Vereinfachung zu bringen, sowie um die politische Einteilung des Kantonsgebietes abzuklären, erschien 1851 ein Gesetz betreffend die Einteilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise, worin auch alle, zu den jeweiligen Kreisen und Bezirken gehörenden Gemeinden aufgezählt wurden. Diesem Verzeichnis kam jedoch in der Folge nur deklaratorische, nicht konstitutive Bedeutung zu. Zudem entbehrte es der Richtigkeit, denn es zählte mehrere Höfe, die nur zusammen eine politische Gemeinde bildeten, einzeln als selbständige Gemeinden auf. Es erschien deshalb im Jahre 1878 ein neues Verzeichnis, wiederum in der Form eines Gesetzes. Dieses ist heute noch allein massgebend für die politische Einteilung des Kantons Graubünden.⁴

² Poltera, Fraktionen, S. 8.

³ Poltera, Fraktionen, S. 6, 10, vergl. auch Gemeindeautonomie S. 35, *Desaux*, S. 38.

⁴ Poltera, Fraktionen, S. 6. In der Folge nahm auch die Kantonsverfassung Bezug auf dieses Verzeichnis mit Gesetzeskraft, indem sie die Qualifikation einer Korporation als politische Gemeinde von der gesetzlichen Anerkennung derselben als politische Gemeinde abhängig machte. Der entsprechende Verfassungsartikel stammt aus dem Jahre 1880 und lautet: Art. 40: Politische Gemeinden sind diejenigen staatlichen Korporationen, welche Territorialhoheit mit einem bestimmten Gebiet besitzen und als solche gesetzlich anerkannt sind. Früher hatte der gleiche Artikel folgenden Wortlaut: Als politische Gemeinden sind diejenigen staatlichen Korporationen anzusehen, welche Territorialhoheit besitzen. Da nun aber viele kleine Nachbarschaften auf Grund der geschichtlichen Überlieferung sich durchaus zu Recht Territorialhoheit beigemessen hatten, konnten sie auf Grund der Verfassung, auch wenn sie die Gesetze von 1851 und 1878 nicht

Durch dieses Gesetz wurden nun zahlreiche Nachbarschaften und Höfe, weil für sich allein zu klein, nicht zu selbständigen Gemeinden erklärt, sondern anderen Gemeinden als sogenannte Fraktionen angegliedert.⁵ Dabei war die Stellung der letzteren in den auf solche Weise gebildeten Gemeinden nicht zum vorneherein festgelegt, sondern fand erst im Laufe der Jahre durch die Lösung zahlreicher Konflikte durch Rekursentscheide des Grossen und des Kleinen Rates, sowie des Bundesgerichtes, in allgemeiner Weise etwelche Abklärung.⁶ Die Beurteilung des Rechtsverhältnisses zwischen Gemeinde und Fraktion war somit zunächst Sache der Verwaltungsbehörden und richtete sich nach dem öffentlichen Recht des Kantons, während die primäre Regelung, in Ermangelung jeder gesetzlichen Grundlage — weder die Kantonsverfassung noch irgend ein bündnerisches Gesetz spricht von den Fraktionen — den Gemeindeverfassungen vorbehalten blieb.⁷

Eine grössere Anzahl von Fraktionsgemeinden führte in der Folge das Prinzip der Einheitsgemeinde in ihre Organisation ein, während in anderen die Fraktionen auf Grund der historischen Tradition sich gewisse Verwaltungsfunktionen bewahren konnten und wiederum in anderen die Einführung einer vollständig zentralisierten Gemeindeverwaltung infolge ihrer besonderen topographischen Gestaltung ausser Betracht fiel.⁸

Wo nun in Fraktionsgemeinden das Prinzip der Einheitsgemeinde Eingang fand, wurden die Fraktionen aller Verwaltungsfunktionen entkleidet und behielten fortan als Begriff nur noch die Bedeutung einer geographisch-topographischen Bezeichnung.⁹ Diese Entwicklung vollzog sich beispielsweise im Kreise Disentis, wo alle Gemeinden, mit der einzigen Ausnahme von Schlans, geo-

als solche nannten, doch die rechtliche Stellung einer Gemeinde beanspruchen. Mit der Verfassungsänderung von 1880 konnten indessen auch solche Korporationen vom Begriff der politischen Gemeinde ausgeschlossen werden. Vergl. *Desax* S. 37, 38; *Gengel*, S. 34 f.

⁵ *Poltera*, Fraktionen, S. 6.

⁶ *Poltera*, Fraktionen, S. 7. Die Rekurspraxis des Grossen und des kleinen Rates wurde zusammengestellt und bearbeitet von Schmid, Kuoni und Gengel und erschien im Druck in Chur 1905. Sie ist in der Folge zitiert mit Rekurspraxis Schmid und Rekurspraxis Kuoni und der entsprechenden Nummer des angeführten Entscheides.

⁷ *Poltera*, Fraktionen, S. 11, Bundesgerichtsentscheid 23/I/86.

⁸ *Poltera*, Fraktionen, S. 7, 8.

⁹ *Poltera*, Fraktionen, S. 7, 8, vergl. Rekursentscheid des Kleinen Rates vom 1. Dezember 1899 in Sachen Kästris gegen Lumbrein.

graphische Fraktionen aufweisen, unter anderem die Gemeinde Disentis allein deren acht.¹⁰

In den übrigen Fraktionsgemeinden, das heisst also in solchen, die sich nicht als Einheitsgemeinden konstituierten, sind, von Fall zu Fall in wechselndem Ausmasse, die politischen, wie auch die wirtschaftlichen und ökonomischen Gemeindefunktionen nach Fraktionen getrennt organisiert. Die Fraktionen erscheinen in diesen Fällen als korporativ organisierte Gemeindesprengel, die mit gewissen Verwaltungsbefugnissen ausgestattet sind und in der Folge dem öffentlichen Rechte unterstehen.¹¹ Für ihre Stellung im Aufbau der öffentlichen Verwaltung sind sodann im wesentlichen folgende zwei Umstände massgebend, nämlich erstens derjenige, dass weder die Kantonsverfassung, noch irgend ein bündnerisches Gesetz den Begriff der Fraktion kennt und zweitens derjenige, dass die Fraktionen, da sie in ihrer früheren Stellung vom Staate nicht mehr anerkannt wurden, als integrierende Bestandteile der Gemeinden anzusehen sind und als solche keinerlei verfassungs- oder gesetzmässig anerkannte Selbständigkeit besitzen. Sie können deshalb gegenüber dem Staat nicht als selbständiger Träger von eigenen Rechten und Verpflichtungen gelten.¹² Entsprechend hält sich der Staat ausschliesslich an die Gemeindebehörden und umgekehrt haben sich die Fraktionen durch die Gemeindeinstanzen mit den Kantonsbehörden in Verbindung zu setzen.¹³

Auf Grund der bündnerischen Gemeindeautonomie können nun den Fraktionen von der Gemeinde Verwaltungsaufgaben zur Lösung zugewiesen werden.¹⁴ Die Ausübung dieser Befugnis der politischen Gemeinde kann dabei in der gleichen Weise erfolgen, wie die Wahrnehmung ihres Rechtes, einzelne ihrer Kompetenzen dem Gemeindevorstand oder anderen Gemeindebehörden zu delegieren.¹⁵ Immer jedoch müssen Zweckmässigkeitsgründe für die zu treffenden Massnahmen sprechen und es muss die zu übertragende Verwaltungsfunktion selbstverständlich auch Bestandteil des Ge-

¹⁰ *Poltera*, Fraktionen, S. 10.

¹¹ *Poltera*, Fraktionen, S. 7, 8, Rekurspraxis *Schmid*, No. 118, 119.

¹² *Poltera*, Fraktionen, S. 10, Rekurs *Gartmann contra Valendas*, Grossratsprotokoll November 1892, S. 43, 47 und Rekursentscheid des Kleinen Rates vom 28. April 1911.

¹³ Vergl. *Poltera*, Fraktionen, S. 24, Anm. 46.

¹⁴ Rekurspraxis *Kuoni*, No. 908.

¹⁵ *Poltera*, Fraktionen, S. 12, Rekurspraxis *Kuoni*, No. 836.

meindewirkungskreises sein. Die Fraktionen sind somit als Organe der politischen Gemeinde zu betrachten und stehen in der Folge zu dieser im Verhältnis der Unterordnung zur Ueberordnung.¹⁶

Ist nun in einer Gemeinde einer Fraktion ein gewisser Aufgabenkreis zur Lösung übertragen, so ist damit nach aussen nicht auch die Verantwortlichkeit für die, dieser Kompetenzenübertragung entsprechende Verwaltungstätigkeit von der Gemeinde auf die Fraktion abgewälzt. Vielmehr verwalten die Fraktionen immer im Namen und unter der Aufsicht der Gemeinde und diese letztere trägt nach aussen die gesamte Verantwortung.¹⁷ Es folgt dies aus der Stellung der Fraktionen als Gemeindeorgane. Da somit die Fraktionen staatsrechtlich nicht als Korporationen des öffentlichen Rechts anerkannt sind, und da der Gemeinde als Korrelat ihrer Verantwortlichkeit das uneingeschränkte Recht zusteht in die Verwaltungstätigkeit der Fraktionen einzugreifen, so ergibt sich, dass die Fraktionen keine Autonomie geniessen, sondern ihnen nur ein von der Gemeinde vorgezeichneter und unabhängiger Wirkungskreis zukommen kann.¹⁸

Zur Verwaltung durch die Fraktionen fallen folgende Gemeindeaufgaben in Betracht: Begräbniswesen und Mesmerdienst, soweit derselbe nicht zu Lasten der Kirche fällt, Wasserversorgung, Feuerwehr und Nachtwächterdienst, Schulwesen, soweit eine Übertragung desselben nach dem Landschaftsschulgesetz zulässig ist, und Polizeiwesen.¹⁹ Sodann ist den Fraktionen meistens ein Teil des Gemeindevermögens zur Nutzung übertragen.²⁰ Die überwiesenen Güter verbleiben immer im Eigentum der Gemeinde.²¹ Im weiteren wird den Fraktionen zur Deckung ihrer Aufwendungen gelegentlich auch die Kompetenz zur Erhebung von Steuern dele-

¹⁶ Poltera, Fraktionen, S. 11.

¹⁷ Poltera, Fraktionen, S. 12, 25, vergl. dazu Statuten der Landschaft Davos, die bestimmen, dass die politische Gemeinde ihre Rechte teils selbst, teils indirekt durch die Fraktionen ausübe.

¹⁸ Poltera, Fraktionen, S. 23, Gengel, S. 67.

¹⁹ § 1, Absatz 2 der Statuten der Landschaft Davos, vergl. Poltera, Fraktionen S. 25, 29. Insbesondere in Gemeinden mit weitauseinander liegenden Fraktionen müssen meistens mehrere Schulen vorhanden sein. In diesen Fällen ist es den Gemeinden freigestellt, die verschiedenen Schulen in einem Schulverband zusammen zu fassen, oder mehrere von einander unabhängige Verbände zu organisieren. Cahannes, S. 17.

²⁰ Poltera, Fraktionen, S. 19. Insofern kommt den Fraktionen die Stellung einer ökonomischen Genossenschaft zu. Vergl. Gengel, S. 63.

²¹ Poltera, Fraktionen, S. 32, 33.

giert.²² Wo dies nicht der Fall ist, muss die Rechnung der Fraktionen durch Zuschüsse der Gemeinde ausgeglichen werden.²³

Bei allen diesen Kompetenzübertragungen wird in der Regel die Lösung der Verwaltungsaufgaben nicht der Fraktion als solcher, sondern einem bestimmten durch die Fraktion gewählten Organ zugewiesen.²⁴ Da nun, wie schon ausgeführt, die Gemeinde nach aussen in allen Fällen die Verantwortung für die Verwaltungstätigkeit der Fraktionsorgane übernehmen muss, erlässt sie in der Regel auch die, in die übertragenen Kompetenzen einschlägigen Bestimmungen.²⁵ Ausserdem ist die Gemeinde auch verpflichtet die grundlegenden Bestimmungen gemäss Art. 40 der Kantonsverfassung selbst aufzustellen, sei es, dass sie dieselben in die Gemeindeverfassung aufnehme, sei es, dass sie sie zum Gegenstand eines besonderen Statutes mache.²⁶ Die unselbständige und abhängige Funktionsweise der Fraktionen ist somit auch in dieser Hinsicht festzustellen. Hat indessen die Gemeinde einmal die prinzipiellen Regelungen getroffen, so steht nichts entgegen, dass die Fraktionen zu denselben im Rahmen der Gemeindestatuten und der Gesetzes Ausführungsbestimmungen erlassen.²⁷

Tritt der Fall ein, dass eine Fraktion nicht im Stande ist, die übertragenen Aufgaben dem öffentlichen Bedürfnis entsprechend zu erfüllen, so ist die Gemeinde gemäss Art. 40, Absatz 3 der Kan-

²² Diese Kompetenz besitzen zum Beispiel die Fraktionen der Landschaft Davos, ebenso *Borge* als Fraktion der Gemeinde Poschiavo. *Poltera*, Fraktionen, S. 25, 30. Rekurspraxis *Kuoni*, No. 1337. Die Fraktionen der Landschaft Davos haben ihre Steuerregulative vom Vorstand der politischen Gemeinde genehmigen zu lassen. *Poltera*, Fraktionen, S. 25.

²³ *Poltera*, Fraktionen, S. 29.

²⁴ In der Landschaft Davos ist das Schulwesen beispielsweise neben einem Zentralschulrat, örtlich gewählten Fraktionsschulräten zur Besorgung zugewiesen. Ähnlich liegen die Verhältnisse in der Gemeinde Versam. *Poltera*, Fraktionen, S. 25.

²⁵ *Poltera*, Fraktionen, S. 13.

²⁶ Diese Verpflichtung der Gemeinde ist zwar in der Verfassung nicht ausdrücklich statuiert, ist jedoch aus der Vorschrift heraus zu lesen, dass die Gemeinde ihre Statuten vom kleinen Rat überprüfen zu lassen hat. In diesem Sinne spricht sich auch die Rekurspraxis aus. Vergl. *Cahannes*, S. 10. Indessen ist die Gemeinde durch einen Beschluss des grossen Rates vom 24. Juni 1865, der zwar bis heute expressis verbis einer verfassungsmässigen Grundlage entbehrt, zur Aufstellung von Statuten verpflichtet, in welchen, neben anderen Bestimmungen, die Feststellung der Organisation und der Kompetenzen der Gemeindebehörden obligatorischer Inhalt ist. Vergl. *Gengel*, S. 42; *Cahannes*, S. 10.

²⁷ *Poltera*, Fraktionen, S. 24.

tionsverfassung verpflichtet, die Besorgung aller Verwaltungszweige selbst zu übernehmen. Die Gemeinde kann jedoch auch jederzeit die Fraktionen ihrer Verwaltungsbefugnisse entkleiden. Wie die Übertragung von Verwaltungsfunktionen von der Gemeinde auf die Fraktionen Ausdruck der Gemeindeautonomie ist, so ist es umgekehrt auch die Ausschaltung der Verwaltungskompetenzen der Fraktionen zu Gunsten der zentral organisierten Gemeinde. Die bündnerische politische Gemeinde kann sich somit jederzeit als Einheitsgemeinde konstituieren.²⁸

Abschliessend ist somit festzustellen, dass die Gemeindefraktionen im bündnerischen Gemeindewesen, sofern sie überhaupt von verwaltungsrechtlicher Bedeutung sind, politisch selbstverwaltete Gemeindeteile, deren Organe administrativ dezentralisierte Behörden der politischen Gemeinde sind, darstellen.²⁹

§ 19 Beispiele für die Einordnung von Selbstverwaltungsverbänden in Kommunalorganisationen

Sucht man, was für diese Arbeit gilt, an Hand von Vergleichen die Möglichkeit der Eingliederung von Selbstverwaltungsverbänden in eine Stadtorganisation abzuklären, so fällt wohl als naheliegendstes Beispiel zuerst dasjenige der alten städtischen Zunftverfassungen in Betracht. Zur Zeit ihrer Gültigkeit kam den Zünften als Selbstverwaltungsverbänden wesentliche Bedeutung als Bestandteile der Stadtorganisation zu.¹ Versucht man jedoch eine Übertragung der damaligen Verhältnisse auf die heutigen, so wird ein grundlegender Unterschied sofort offenbar, derjenige nämlich, dass die Zünfte als Selbstverwaltungsverbände auf berufsständischer Grundlage aufgebaut waren, während Selbstverwaltungsverbände, die heute in eine Stadtorganisation einzuordnen wären, wohl nur auf territorialer Grundlage beruhen könnten. Indessen ist eine

²⁸ Poltera, Fraktionen, S. 14, Rekurspraxis *Kuoni*, No. 911.

²⁹ Administrative Dezentralisation und politische Selbstverwaltung als Begriffe vergl. oben § 3, II, 3. und 6.

¹ Der Begriff der Zunft wird wie folgt umschrieben: Eine Zunft ist eine mit eigenen Organen ausgestattete und mit Verbandspersönlichkeit begabte Körperschaft, welcher die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten im weitesten Sinne aufgetragen ist. Eine Handwerkschaft oder eine Mehrheit von Handwerkern ohne diese Erfordernisse — nämlich 1. korporative Organisation, 2. Verbandspersönlichkeit, 3. Recht auf Selbstverwaltung — ist keine Zunft. Vergl. *Zesiger*, S. 5.

kurze Betrachtung der damaligen Verhältnisse doch nicht ganz ohne Interesse.

Gegenstand der Selbstverwaltung der Zünfte war die Ordnung des handwerklichen Innungswesens, zu welchem Zwecke ihnen auch gewerbliche Gerichtsbarkeit zustand.² Daneben kam ihnen aber bekanntlich vor allem auch Bedeutung für die Bestellung der städtischen Räte und Ämter zu. So bildeten, beispielsweise gemäss Zürichs ursprünglicher Zunftverfassung vom Jahr 1336, die dreizehn, von ihren Zünften gewählten Zunftmeister, zusammen mit weiteren dreizehn Vertretern der übrigen Bürgerschaft den kleinen Rat, welchem die Leitung des ganzen Staatswesens oblag.³ Diese Anteilnahme der Zünfte am städtischen Regiment verstärkte sich jedoch in der Folge noch wesentlich. Durch einen Ratsbeschluss vom Jahre 1416 durfte kein Bürger als Ratskandidat aufgestellt werden, ohne dass dessen Kandidatur durch das Kollegium der Zunftmeister genehmigt worden wäre.⁴ Mit der derart errichteten Hegemonie hatten die Zünfte ihre grösste staatspolitische Bedeutung erlangt.

Ausserdem hatten sie aber in der Stadtorganisation auch noch in dem Sinne eine gewisse Bedeutung, als ihnen, allerdings in nur unbedeutendem Masse Aufgaben der städtischen Verwaltung und gelegentlich solche des städtischen Gerichtswesens zur Lösung übertragen waren. So hatten die Zünfte in Zürich das Feuerlösch- und Bestattungswesen zu besorgen und waren einige Zeit als militärische Einheiten am Heereswesen der Stadt beteiligt.⁵ In der Stadt Bern scheinen die, dort an Stelle der Zünfte entstandenen Gesellschaften, obschon sie politisch einen weniger grossen und ausschliesslichen Einfluss besessen haben, an der Verwaltung und am Gerichtswesen der Stadt stärkeren Anteil genommen zu haben. So wurde beispielsweise im Jahre 1429 den Gesellschaften die Frevelgerichtsbarkeit übertragen. Sie erhielten damit die Gerichtsbarkeit über alle Vergehen, welche auf Trinkstuben vorkamen, gleichviel, ob bloss Stubengesellen, das heisst Gesellschaftsmitglieder, oder auch Fremde daran beteiligt waren. Der Gerichtsstand war aber nur für Stubengesellen verbindlich, Fremde konnten jederzeit die ordentlichen Gerichte anrufen. 1470 wurde ein Gesetz gegen Flüche, Ehebrüche

² Vergl. *Schulthess*, S. 15.

³ Vergl. *Schulthess*, S. 5.

⁴ Vergl. *Schulthess*, S. 7.

⁵ Vergl. *Schulthess*, S. 15; *Zesiger*, S. 11.

und Meineide erlassen, nach welchem vor dem ordentlichen Stadtgericht nur noch Lästere zu erscheinen hatten, die den Namen Gottes, der Muttergottes oder der Heiligen missbraucht hatten, während alle übrigen Frevler der Gerichtsbarkeit der Gesellschaften unterstanden.⁶ Sodann übten die Gesellschaften die Finanzkontrolle über die städtische Verwaltung aus.⁷ Ferner hatten sie an den Gemeinwerken mitzuwirken, und hatten durch besondere Beiträge an der Lösung verschiedener städtischer Verwaltungsaufgaben mitzuhelfen.⁸ Sie waren zur Stadt- und Marktwache und ebenso zur Brandwache verpflichtet.⁹ Endlich spielten die Gesellschaften im Vormundschafswesen eine gewisse Rolle, indem sie als Vormund oder Vogt bestellt werden konnten.¹⁰

Obschon heute, worauf eingangs schon hingewiesen wurde, nur Selbstverwaltungskörper auf territorialer Grundlage für die Eingliederung in die Stadtorganisation in Betracht fallen, und mithin für die Gliederung der Verwaltung, das heisst, für die Besorgung einzelner Verwaltungszweige durch Selbstverwaltungsverbände ganz andere Gegebenheiten massgebend sind als zur Zeit der Zunftverfassungen, so dürfte das angeführte Beispiel doch in der Hinsicht von Interesse sein, als es als Ausgangspunkt für die Prüfung der Möglichkeiten dienen könnte, wie das Verhältnis der lokalen Selbstverwaltungskörper, beziehungsweise deren Vorsteherschaft zu den städtischen Zentralbehörden zu regeln wäre.¹¹

Als weiteres Beispiel der Einordnung von Selbstverwaltungsverbänden in Gemeindeorganisationen ziehen wir dasjenige in Betracht, bei welchem einzelne Verwaltungszweige aus dem Kompetenzenkreis der Gemeinde ausgeschieden und zur Besorgung an kleinere lokale Selbstverwaltungskörper übertragen werden. Dieses System der Eingliederung von kleineren Spezialgemeinden in den Verband der Gemeinde mit allgemeinen Zwecken kennt insbeson-

⁶ Zesiger, S. 73.

⁷ Zesiger, S. 74.

⁸ Zesiger, S. 112.

⁹ Zesiger, S. 112, 113.

¹⁰ Zesiger, S. 120.

¹¹ Auf Grund dieses Beispiels würde somit als Mittel zur Eingliederung allfällig zu schaffender selbständiger Quartiergemeinden in den Stadtverband, die Ämterkumulation in Betracht fallen, zum Beispiel in der Weise, dass mit dem Amt des Vorstehers einer Quartiergemeinde Sitz und Stimme in einer städtischen Zentralbehörde verbunden wäre. Vergl. dazu auch die heutige Organisation der Präsidentenkonferenz im Schulwesen der Stadt Zürich, Oben § 13.

dere der Kanton Bern.¹² So bestehen zur Zeit in neunundvierzig Einwohner- oder gemischten Gemeinden des genannten Kantons sogenannte Unterabteilungen.¹³ Das bernische Gemeindegesetz sagt über sie folgendes aus:¹⁴

Die Unterabteilungen von Gemeinden sind öffentlich-rechtliche Körperschaften.¹⁵ Ihr sachlicher Kompetenzbereich, sowie die Grenzen ihres Gebietes müssen durch das Organisationsreglement der Einwohner- oder gemischten Gemeinde auf deren Territorium sie liegen, bestimmt werden.¹⁶ Ebenso muss durch das Gemeindeorganisationsstatut das Recht der Unterabteilung geregelt werden, gemäss Art. 48 f. des Steuergesetzes vom 7. Juli 1918 und auf Grund des Steuerregisters der Gemeinde, zur Erfüllung ihrer Aufgaben, Steuern zu erheben oder besondere Leistungen einzuführen.¹⁷ Gesetzlich gelten im übrigen für die Unterabteilungen, soweit nicht besondere Regelungen getroffen sind, die gleichen Bestimmungen, wie sie für die Einwohnergemeinde in Kraft stehen.¹⁸ Demgemäss haben sich die Unterabteilungen in gleicherweise wie die Einwohnergemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu organisieren und die notwendigen Reglemente zu erlassen.¹⁹ Sie haben daher ebenso wie die Einwohnergemeinde eine, dem gesetzlichen Rahmen entsprechende korporative Organisation.²⁰ Es gelten für die Unterabteilungen in der Folge auch die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Verwaltung des Gemeindevermögens und die Oberaufsicht des Staates. Sie stehen indessen zusätzlich unter der unmittelbaren Aufsicht der Gesamtgemeinde und diese hat auch nötigenfalls für die richtige Erfüllung der, den Unterabteilungen übertragenen Gemeindeaufgaben zu sorgen.²¹ Dieses Aufsichtsrecht der Gemeinde, beziehungsweise die daraus sich ergebende übergeordnete Stellung derselben, kommt sodann auch insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass die Reglemente der Unterabteilungen sowohl

¹² Die Begriffe der Gemeinden mit besonderen oder mit allgemeinen Zwecken, vergl. bei *Giacometti*, S. 81 f.

¹³ Mitteilung der Direktion des Gemeindewesens des Kantons Bern.

¹⁴ Vergl. das bernische Gesetz über das Gemeindewesen vom 9. Dez. 1917.

¹⁵ a. a. O. Art. 69, Absatz 1.

¹⁶ a. a. O. Art. 70, Zif. 1 und 2, vergl. ebenso Art. 68, Absatz 2.

¹⁷ a. a. O. Art. 70, Zif. 3.

¹⁸ a. a. O. Art. 69, Absatz 2.

¹⁹ a. a. O. Art. 3, Absatz 1.

²⁰ a. a. O. zweiter Abschnitt, Art. 5 bis 46.

²¹ a. a. O. Art. 69, Absatz 1.

der Annahme durch die Gesamtgemeinde, als auch, wie die Einwohnergemeindereglemente, der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen.²²

Bezüglich der Auflösung von Unterabteilungen bestehen die Bestimmungen, dass eine solche nur vorgenommen werden kann, wenn keine genügenden Gründe für deren Beibehaltung vorliegen, oder wenn sie ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäss erfüllt haben und zwar entweder durch übereinstimmenden Beschluss der Gesamtgemeinde und der aufzuhebenden Unterabteilung, oder durch Beschluss des Regierungsrates nach Anhörung der Beteiligten und auf Antrag der Behörde der Gesamtgemeinde oder der Unterabteilung.²³ Diesen Bestimmungen ist insbesondere zu entnehmen, dass die Aufhebung einer Unterabteilung durch regierungsrätliches Ermessen nicht zu vollziehen ist, wenn sich die Unterabteilung ihrer Aufhebung entschieden widersetzt und einigermaßen genügende Gründe für ihr Weiterbestehen geltend machen kann und sie, soweit ihr Selbstverwaltung zusteht, sich als lebensfähiges und gesund verwaltetes Gemeindegebilde erwiesen hat.²⁴

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass die Unterabteilungen der bernischen Gemeinden nur Aufgaben übernehmen und durchführen können, die ihnen durch Reglement der Gesamtgemeinde ausdrücklich übertragen wurden.²⁵ In diesem Rahmen und unter der unmittelbaren Aufsicht der Gesamtgemeinde geniessen sie indessen, da sie der Einwohnergemeinde gleichgestellt sind, wie diese das Recht auf Selbstverwaltung und stellen selbständige öffentlichrechtliche Körperschaften dar.²⁶

Wie schon festgestellt sind zahlreichen bernischen Gemeinden solche Unterabteilungen eingegliedert. So besitzt zum Beispiel die Einwohnergemeinde Schüpfen zehn Dorfgemeinden, vier Schulgemeinden und vier Spritzengemeinden als Unterabteilungen, wobei als Gemeindezweck der Dorfgemeinden Bau und Unterhalt der in

²² a. a. O. Art. 71.

²³ a. a. O. Art. 72.

²⁴ Vergl. *Blumenstein*, Bd. 32, S. 227.

²⁵ *Blumenstein*, Bd. 32, S. 339.

²⁶ Vergl. dazu zum Beispiel *Blumenstein*, Bd. 16, S. 1, 49, 97 f., insbesondere S. 111 f. Sodann Bd. 32, S. 227, sowie Band 34, Entscheid No. 114. Vergl. dazu ferner Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Bolligen vom 31. Oktober 1943, Art. 3, wo den Unterabteilungen ihre Verwaltungsaufgaben ausdrücklich zur selbständigen Besorgung übertragen werden.

ihrem Gebiete liegenden öffentlichen Wege und Strassen, soweit sie nicht dem Staate gehören, sowie Wasserversorgung und öffentliche Beleuchtung angeführt wird.²⁷ Die Einwohnergemeinde Bolligen gliedert sich dagegen nur in drei Unterabteilungen, nämlich Bolligen, Ittigen und Ostermundigen.²⁸ Deren sachlicher Kompetenzbereich ist jedoch sehr ausgedehnt und umfasst Schulwesen, Strassenwesen, Löschwesen, Handhabung der örtlichen Polizei, Festsetzung und Bezug der Steuern für die Aufgaben des betreffenden Bezirks, Verwaltung des Schul- und Ortsgemeindegutes und Durchführung von anderen diesen Korporationen durch die Einwohnergemeinde oder zuständigen Behörden zugewiesenen Aufgaben oder von örtlichen Angelegenheiten, wie Wasser- und Gasversorgung und dergl.²⁹ Die Einwohnergemeinde Meiringen gliedert sich nur in zwei Unterabteilungen: Die Dorfgemeinden Meiringen und Balm. Der Dorfgemeinde Meiringen sind folgende Verwaltungsaufgaben übertragen: Wasserversorgung, elektrische Beleuchtung, Strassen- und Verkehrspolizei, Instandhaltung des Dorfbachgrabens und die Sorge für alle übrigen, allgemeinen Interessen der Dorfschaft, sowie die Verwaltung aller derjenigen Einrichtungen, deren Erstellung oder Einführung durch die Dorfgemeindeversammlung beschlossen wird, jedoch nur insoweit sie nicht solche Aufgaben betreffen, die der Einwohnergemeinde Meiringen selbst durch Gesetz oder sonstige staatliche Erlasse direkt übertragen sind. Der Dorfgemeinde Balm ist dagegen nur die Verwaltung der Wasserversorgung und der Hydrantenanlage übertragen.³⁰

Allen Unterabteilungen sind ausserdem die, zur Lösung ihrer Aufgaben notwendigen finanziellen Kompetenzen eingeräumt.

Schon aus diesen drei Beispielen der Gemeindeverwaltungsgliederung ist ersichtlich, dass neben der Dezentralisation des Schulwesens, über deren Möglichkeit und Zweckmässigkeit angesichts der auch in anderen Kantonen bestehenden zahlreichen speziellen Schulgemeinden kaum noch Zweifel herrschen können, auch

²⁷ Vergl. Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Schüpfen vom 29. Dezember 1945, Art. 2 und 3.

²⁸ Vergl. Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Bolligen vom 31. Oktober 1943, Art. 1.

²⁹ a. a. O. Art. 3.

³⁰ Vergl. Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Meiringen vom 17. April 1922, Art. 4, sowie Organisations- und Verwaltungsreglement für die Dorfgemeinde Meiringen vom 16. Mai 1923, Art. 3.

Teile des Polizeiwesens, Feuerwehrwesen und Unterhalt von öffentlichen Strassen und Plätzen im Gemeindeverband sich dezentralisieren und zur Besorgung an örtliche Selbstverwaltungskörper überweisen lassen.

Das dritte Beispiel für die Einordnung von Selbstverwaltungskörpern in eine Stadtorganisation geht von der Möglichkeit aus, den Stadtverband in zahlreiche kleinere Gemeinden mit allgemeiner Zweckbestimmung aufzulösen, wobei diese aber durch einen sogenannten höheren Kommunalverband zusammengefasst würden. Diesem letzterem würden als Wirkungskreis die zentral zu lösenden Verwaltungsaufgaben zustehen. Als Beispiel für diesen Verwaltungstypus ziehen wir kurz die Kreisorganisation des Kantons Graubünden in Betracht.

Die Kreise des Kantons Graubünden gehören zu den Kommunalverbänden höherer Ordnung mit allgemeinem Zweck.³¹ Sie bestehen in der Regel aus den Territorien mehrerer Gemeinden, die sie zusammenschliessen, gelegentlich aber auch nur aus dem Territorium einer Gemeinde, wobei dann Kreis- und Gemeindegrenzen zusammenfallen.³² So bilden beispielsweise die Gemeinden Brusio, Avers, Davos, Chur, neben anderen, für sich allein einen Kreis. Andere Kreise werden, je nach der historischen Entwicklung, aus zwei bis sechzehn Gemeinden gebildet.³³ Das persönliche Substrat der Kreise sind die Einwohner der in ihrem Gebiet gelegenen Gemeinden, wobei natürlich nicht allen, das heisst Ausländern, Schweizerbürgern, Aufenthaltern oder Kreisbürgern, die gleichen politischen und ökonomischen Rechte zustehen.³⁴ Die Kreise beruhen auf dem Prinzip der unmittelbaren Demokratie und besitzen demzufolge eine korporative Organisation, deren oberstes Organ die stimmberechtigten Kreiseinwohner darstellen.³⁵ Diese üben ihre Rechte in der Kreisversammlung oder in gemeindeweisen Abstimmungen aus, wobei insbesondere für Wahlen meistens das Urnensystem zur Anwendung gelangt.³⁶ Im weiteren verfügen die Kreise zur Ausübung und Erfüllung ihrer Rechte und Pflichten über Kreisbehörden, Kreiskommissionen und Kreisbeamtungen wie

³¹ Poltera, Kreise, S. 36.

³² Poltera, Kreise, S. 48.

³³ Poltera, Kreise, S. 38.

³⁴ Poltera, Kreise, S. 50.

³⁵ Poltera, Kreise, S. 60.

³⁶ Poltera, Kreise, S. 60.

zum Beispiel das Kreisgericht, den Kreisgerichtsausschuss, das Kreisamt, den Kreisrat, die Vermittler, das Betreibungs- und Konkursamt u. a. m.³⁷

Wie daraus zu ersehen ist, haben somit die Kreise neben den selbstverständlichen korporativen Aufgaben, gerichtliche und administrative Funktionen zu erfüllen. Dabei gliedert sich ihr Wirkungskreis, wie bei den Gemeinden, in einen eigenen und einen übertragenen.³⁸ Dies ergibt sich einerseits aus der Eigenschaft der Kreise als Selbstverwaltungskörper und anderseits aus der Stellung der Kreise in der staats- und verwaltungsrechtlichen Abstufung der organisatorischen Einteilung des Kantons. In dieser nehmen sie nämlich den Platz von Mittelorganen zwischen Staat und Gemeinden ein. Sie stellen somit Selbstverwaltungskörper dar, welchen gleichzeitig auch staatliche Funktionen zur Besorgung übertragen sind.³⁹

Neben Materien des Gerichts-, Vormundschafts-, Armen- und Zivilstandswesens, die zur Hauptsache den übertragenen Wirkungskreis darstellen, sind die Kreise auch gesetzlich mit der Aufsicht über die Gemeinden beauftragt.⁴⁰ Im eigenen Wirkungskreis befassen sich die Kreise dagegen hauptsächlich mit Angelegenheiten wie Errichtung, Betrieb und Unterhalt von Krankenhäusern, Krankenkassen, Absonderungshäusern, Armenanstalten, Kreisschulen, eventuell auch landwirtschaftlichen und gewerblichen Unterrichtsanstalten, Kreisbahnen, -strassen und -wegen.⁴¹

Aus dieser Stellung und Organisation der Kreise ergeben sich zwei Aspekte des Verhältnisses zwischen Kreisen und Gemeinden: derjenige einer Nebenordnung und derjenige einer Überordnung.⁴²

Das Verhältnis der Nebenordnung ist gegeben durch die, sowohl den Kreisen, wie auch den Gemeinden verliehene Eigenschaft des Selbstverwaltungskörpers. Ein prinzipieller Unterschied besteht in dieser Hinsicht nur in Bezug auf die Aufgaben, in die sie sich zu teilen haben, welche Koordination sich aber im Laufe der histo-

³⁷ Poltera, Kreise, S. 57.

³⁸ Poltera, Kreise, S. 39.

³⁹ Poltera, Kreise, S. 37, 43; Gengel, S. 51. Zumeist werden die staatlichen Funktionen nicht den Kreisen als solchen, sondern bestimmten ihrer Organe zur Besorgung überwiesen. Poltera, Kreise, S. 43.

⁴⁰ Poltera, Kreise, S. 45; Gengel, S. 51.

⁴¹ Poltera, Kreise, S. 42.

⁴² Vergl. dazu Gengel, S. 50 f.

rischen Entwicklung gewissermassen von selbst ergeben hat. Hinsichtlich der Art, wie sie ihre Aufgaben lösen wollen, ist bei beiden ihr Selbstverwaltungsrecht massgebend. Beiden sind in erster Linie die Verwaltung ihrer Vermögens- und sonstigen Angelegenheiten und die Erhebungen von Steuern zuerkannt.

Die Überordnung entsteht durch die staats- und verwaltungsrechtliche Abstufung in der organisatorischen Einteilung des Kantons.⁴³ Durch dieselbe wurde die Hauptbedeutung der Kreise in ihrer Stellung als Mittelorgane zwischen Staat und Gemeinden verlegt, währenddem sie zugleich als Selbstverwaltungskörper ihr Statutarrecht behielten. In der einen Eigenschaft sind sie verpflichtet, die ihnen durch Gesetz übertragenen Aufsichtsrechte über die Gemeinde auszuüben. In der anderen haben sie die Befugnis, teils zum Zweck der Ausführung dieser Aufgaben, teils auch sonst in politischer und administrativer Beziehung allgemeine, für alle Gemeinden ihres Sprengels verbindliche Verordnungen zu erlassen. Die Kreise sind ausserdem kraft ihres gesetzlichen Aufsichtsrechtes berechtigt, den Gemeinden Aufträge zur Ausführung zu überweisen, wobei die Gemeindeorgane, soweit sie von den Kreisbehörden in Anspruch genommen werden, als Kreisorgane zu betrachten sind. Insofern besteht somit zwischen Kreisen und Gemeinden das gleiche Verhältnis, wie zwischen Gemeinden und Staat.

§ 20 Die Quartiergemeinde *als Funktion von Zentralisation und Dezentralisation*

Die Quartiergemeinde ist, solange sie nicht positivrechtlich umschrieben ist, in Bezug auf ihren Begriffsinhalt wesentlich davon abhängig, in welchem Ausmass die Prinzipien der Zentralisation und Dezentralisation auf diejenige Gemeindeverwaltungsorganisation angewendet werden, als deren Bestandteil sie betrachtet werden soll. Kann ihr, solange in einer Gemeindeordnung der Grundsatz der räumlichen Zentralisation herrscht, nur der Sinn eines geographischen oder architektonischen Begriffes beigemessen werden, so erhält sie mit der Einführung räumlicher Dezentralisation insofern eine gewisse verwaltungsrechtliche Bedeutung, als sie als lo-

⁴³ Der Kanton Graubünden gliedert sich in vierzehn Bezirke, 39 Kreise und 222 Gemeinden. *Poltera*, Kreise, S. 39.

kaler Verwaltungssprengel¹ der Gemeindeverwaltung in Erscheinung tritt. Im weiteren sind aber für den Quartiergemeindebegriffsinhalt insbesondere die Auswirkungen von Zentralisation und Dezentralisation in juristischer Hinsicht von Bedeutung, denn, je nach der Funktionsweise der Organe der Quartiergemeinde erscheint die letztere als administrativer Verwaltungssprengel der zentralen Gemeindeverwaltung, oder aber als lokaler Selbstverwaltungskörper. Die Quartiergemeinde ist somit in Bezug auf ihren verwaltungsrechtlichen Begriffsinhalt wesentlich davon abhängig, inwiefern die Verwaltungsorganisation, in welcher sie in Erscheinung tritt, auf dem Prinzip der administrativen Dezentralisation oder der Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung aufgebaut ist.¹

Stellt nun die Quartiergemeinde im Falle administrativer Dezentralisation einen Verwaltungssprengel einer Gemeindeverwaltung dar, so ist deren Stellung und Bedeutung nur noch mit Bezug auf die Ausgestaltung ihres räumlichen und sachlichen Wirkungskreises den Auswirkungen des Zentralisations- beziehungsweise Dezentralisations-Prinzipes unterworfen. Ist dagegen der Quartiergemeinde im Falle der Dezentralisation durch lokale Selbstverwaltung die Form eines lokalen Selbstverwaltungskörpers verliehen, so hängt deren Stellung und Bedeutung nicht nur in Bezug auf die Ausgestaltung des räumlichen und sachlichen Wirkungskreises, sondern auch noch in rechtlicher Hinsicht in gewisser Weise von den Prinzipien der Zentralisation und Dezentralisation ab. So könnten beispielsweise mehrere selbstverwaltete Quartiergemeinden mit gleichen Zwecken auf dem Gebiet einer Gemeinde völlig unabhängig voneinander bestehen. Wie nun aber die Erfahrung lehrt, ist ein solcher Fall praktisch kaum denkbar, sondern es erscheint vielmehr, sei es aus finanziellen oder aus anderen verwaltungstechnischen Zweckmässigkeitsgründen, in gewissem Umfange eine zentrale Organisation notwendig zu sein, gleichgültig wie dabei der sachliche Kompetenzbereich der einzelnen lokalen Selbstverwaltungskörper ausgestaltet ist.² Als Organisationsformen eines solchen Zusammenschlusses fallen nun der

¹ Vergl. die Begriffe oben § 3, II.

² Diese Erfahrungstatsache ergibt sich aus der Betrachtung der beiden Eingemeindungen und deren Vorgeschichte, sowie aus der Entwicklung der Verwaltung des Kirchenwesens in der Stadt Zürich und auch aus Beispielen aus anderen Kommunalorganisationen.

Zweckverband und der höhere Kommunalverband in Betracht.³ Ob die eine oder andere Form zur Anwendung gelangt, hängt zu einem wesentlichen Teil davon ab, ob die zusammenzuschliessenden Quartiergemeinden in Bezug auf ihren sachlichen Wirkungskreis als Gemeinden mit besonderen oder mit allgemeinen Zwecken organisiert sind.

Es lässt sich somit zusammenfassend feststellen, dass verwaltungsrechtlich, zufolge der Auswirkungen von Zentralisation und Dezentralisation in den Verwaltungsformen, sich im wesentlichen drei Möglichkeiten der Bildung und Eingliederung von Quartiergemeinden in einen Gemeindeverband ergeben, nämlich, erstens diejenige, bei welcher die Quartiergemeinden einer Gemeindeverwaltung als administrative lokale Verwaltungssprengel eingegliedert werden, zweitens diejenige, bei welcher die Quartiergemeinden als selbstverwaltete Spezialgemeinden organisiert und zur Koordination und zwecks gemeinsam zu lösender Verwaltungsaufgaben in einem Zweckverband zusammengeschlossen sind und drittens diejenige, bei welcher die Quartiergemeinden Selbstverwaltungskörper mit allgemeiner Zweckbestimmung darstellen, wobei ihnen aber zur Lösung zentral zu besorgender Verwaltungsaufgaben ein höherer Kommunalverband neben- und übergeordnet ist. Entsprechend diesen Einordnungsmöglichkeiten haben wir als Beispiele in den §§ 18 und 19 die Gemeindefraktionen in Graubünden, die bernischen Unterabteilungen und die bündnerischen Kreise angeführt

Die Frage, welche dieser drei Möglichkeiten nun bei der Bildung von stadtzürcherischen Quartiergemeinden zur Durchführung kommen soll, ist zunächst auf Grund der Zweckbestimmung der angeregten Verwaltungsreform zu beantworten. Als solche wird im konkreten Fall die Erhaltung und Weckung des aktiven Interesses möglichst vieler Stadtbewohner an den Aufgaben der Gemeinde genannt, um dadurch die Voraussetzungen für ein gesund verwaltetes demokratisches Staatswesen zu schaffen.⁴ Ziehen wir nun in Betracht, dass die Grundlage und der eigentliche Inbegriff der Demokratie in der Versammlung der, auf dem Prinzip der direkten Demokratie beruhenden Gemeinde zu erblicken ist, so kommen wir zum Schluss, dass als für die Erreichung der Ziele der

³ Höherer Kommunalverband und Zweckverband als Begriffe, vergl. oben § 5.

⁴ Vergl. oben § 16.

angeregten Verwaltungsreform geeignetste Massnahme, die Bildung zahlreicher kleiner, selbständiger Gemeinden mit allgemeinem Zweck in Frage käme.⁵ Die heutige Stadtgemeinde wäre somit vollständig aufzulösen und durch eine grössere Zahl von lokalen Selbstverwaltungskörpern zu ersetzen, wobei diese letzteren, um eine zweckmässige Besorgung derjenigen Verwaltungsaufgaben, die zentralverwaltet werden müssten, sicherzustellen, in einem höheren Kommunalverband zusammenzuschliessen wären. Es erübrigt sich wohl, aus naheliegenden Gründen, auf diese Möglichkeit einer Verwaltungsreform weiter einzutreten.

Als einer praktischen Lösung bereits viel näher liegend würde sodann die Bildung von selbständigen Spezialgemeinden in Betracht fallen. Es hätten sich somit innerhalb des Stadtgebietes eine grössere Anzahl von lokalen Selbstverwaltungskörpern zu konstituieren, welchen alsdann von der Stadtgemeinde bestimmte Verwaltungsaufgaben zur unabhängigen Besorgung übertragen würden. So könnte beispielsweise das Schulwesen als Verwaltungszweig aus der Stadtverwaltung ausgeschieden und den Quartiergemeinden zur selbständigen Wahrnehmung überwiesen werden. Diese könnten sodann zwecks Verständigung über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse, oder unter Umständen auch zur Ermöglichung einer zweckmässigen Einsetzung und Verteilung finanzieller Mittel, sich in einem Zweckverbande zusammenschliessen. Die organisatorische Möglichkeit und Zweckmässigkeit eines solchen Verwaltungsaufbaus wird im Gebiete der Stadt Zürich durch die Organisation des Kirchenwesens bewiesen. Es wurde indessen bereits weiter oben darauf aufmerksam gemacht, dass mit Bezug auf das Schulwesen eine solche Ausgestaltung der Verwaltungsorganisation auf beträchtliche gesetzliche Hindernisse stossen würde. Nicht anders verhält es sich, wenn für die übrigen Verwaltungszweige eine solche Ordnung in Aussicht genommen würde.

Es ergibt sich dies daraus, dass das zürcherische Gemeindegesetz neben der politischen, als der allgemeinen Gemeinde, noch die Schul-, Kirchen- und Zivilgemeinde als Spezialgemeinden kennt.⁶ Es würde somit zur Bildung von Quartiergemeinden mit besonderem Zweck, solange nicht das Schulwesen Gegenstand der besonderen

⁵ Vergl. dazu Gemeindeautonomie, S. 114, 118, sowie oben §§ 7 und 8.

⁶ Vergl. zürcherisches Gemeindegesetz § 1.

Verwaltung ist, das Institut der Zivilgemeinde in Betracht fallen. Es besteht jedoch im zürcherischen kantonalen Recht, um eine Vereinfachung des Gemeindewesens herbeizuführen, schon lange die Tendenz, das Institut der Zivilgemeinde aufzuheben.⁷ Entsprechender Weise ist auch die Bildung neuer Zivilgemeinden verboten und zwar sowohl verfassungsrechtlich, wie auch gesetzlich.⁸ Es ist somit festzustellen, dass die Möglichkeit der Bildung von Quartiergemeinden in Form von selbständigen Spezialgemeinden bei ihrer allfälligen Realisierung in jedem Fall Gesetzesrevisionen, unter Umständen auch eine Verfassungsrevision notwendig macht.

Es verbleibt somit, als hinsichtlich des Rechtssetzungsverfahrens einfachste Möglichkeit der Bildung von Quartiergemeinden, die administrative Dezentralisation der Stadtverwaltung. Wir haben bereits festgestellt, dass hinsichtlich der Ausgestaltung derselben die Stadtgemeinde freies Ermessen genießt.⁹ Allein, stellt die Quartiergemeinde nur einen administrativ dezentralisierten Verwaltungssprengel der Stadtverwaltung dar, so vermag sie, auch im Falle der politischen Selbstverwaltung, der Zweckbestimmung der Verwaltungsreform nur unvollkommen gerecht werden.¹⁰ Um diesen Nachteil auszugleichen, wäre zu prüfen, ob den Quartiergemeinden nicht insofern eine gemeindeähnliche Organisation verliehen werden könnte, als in Quartiergemeindeversammlungen Abstimmungsvorlagen im Détail beraten werden könnten, wobei dann die Schlussabstimmung in einem späteren Zeitpunkte von der Gemeinde durch die Urne vorzunehmen wäre. Wir weisen in diesem Zusammenhange auf die Verhältnisse, wie sie im Kanton Solothurn bestehen, hin. Dort gelangt dieses Verfahren der Kombination von Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung in fast allen grösseren Gemeinden zur Anwendung.¹¹

Stellung und Bedeutung der Quartiergemeinde wird nun aber nicht nur in juristischer, sondern auch in räumlicher und sachlicher Hinsicht durch die Auswirkungen des Zentralisations-, beziehungsweise Dezentralisation-Prinzips beeinflusst, indem durch sie der Umfang ihres Wirkungskreises festgelegt wird. Dabei kön-

⁷ Vergl. Zentralblatt XLVI, Jahrgang, No. 17, S. 356 f.

⁸ Vergl. Kantonsverfassung, Art. 47, Absatz 4 und Gemeindegesetz § 6, Absatz 2.

⁹ Vergl. oben § 17, II., 1.

¹⁰ Über die politische Selbstverwaltung vergl. oben § 3, II., 6. und § 6 I., 2.

¹¹ Vergl. Reinhardt, S. 115, 116.

nen für das Ausmass der Anwendung des einen oder anderen Prinzips und damit für die räumliche Ausdehnung und den sachlichen Umfang des Kompetenzbereiches historische Traditionen oder Zweckmässigkeitsüberlegungen politischer, sachlicher oder ökonomischer Natur massgebend sein.¹² So wird beispielsweise die räumliche Dezentralisation zumeist wesentlich durch überlieferte Grenzziehungen beeinflusst.¹³ Auch im vorliegenden Fall, das heisst bei der Bildung von Quartiergemeinden, sollte die räumliche Gliederung unter möglichst weitgehender Berücksichtigung der historischen Gemeindegebiete ausgestaltet werden.¹⁴ Im weiteren sollte aber bei der Ausgestaltung der räumlichen Dezentralisation auch auf die Möglichkeit der Durchführung von Quartiergemeindeversammlungen Rücksicht genommen werden.¹⁵

Sodann kann das räumliche Ausmass der Quartiergemeinde wesentlich von ihrem sachlichen Kompetenzenkreis beeinflusst werden. Sind ihr zum Beispiel Funktionen im Schulwesen übertragen, so wird die Grösse des räumlichen Zuständigkeitskreises der Quartiergemeinde von der Schulstufe, die sie zu besorgen hat, abhängig sein.¹⁶

Hinsichtlich der Ausgestaltung des sachlichen Wirkungskreises ist noch folgendes festzustellen: Für die Erreichung der staatspolitischen Ziele der Anregung betreffend die Quartiergemeinden, ist m. E. weitgehend die Abgrenzung des Geschäftskreises der Stadtgemeinde von denjenigen der Quartiergemeinden entscheidend. Insbesondere erscheint die Kompetenzenabgrenzung im Finanzwesen von ausschlaggebender Bedeutung. So ist vor allem bei der Bildung selbstverwalteter Quartiergemeinden die Kompetenz derselben zur Führung eines eigenen Haushalts eine Bedingung «sine

¹² So kann zum Beispiel die Überlegung von Bedeutung sein, dass sich bei starker räumlicher oder sachlicher Dezentralisation infolge der Möglichkeit der Einführung von Ehrenämtern finanzielle Einsparungen erzielen lassen.

¹³ Ein interessantes, auf historischer Tradition beruhendes Beispiel der räumlichen Dezentralisation boten früher die japanischen Städte. Innerhalb derselben bildete jede Strasse eine Gemeinde mit selbstgewählter Vorsteherchaft, der die Durchführung der Gesetze und Verordnungen oblag. Vergl. *Okubo*, S. 106, sowie Strassengemeindeordnung von *Osaka*, 1824, *Okubo*, S. 172 f.

¹⁴ Vergl. dazu oben § 10, IV. und V.

¹⁵ Als obere Grenze der Einwohnerzahl wäre dabei die Zahl von 5000 anzunehmen. Vergl. dazu Gemeindeautonomie, S. 116.

¹⁶ Vergl. dazu *Naeff*, Quartiergemeinden, S. 3. ferner *Poltera*, Fraktionen, S. 27.

qua non». Es wären ihnen somit, dem Umfange der zu lösenden Verwaltungsaufgaben entsprechend, finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, oder die Berechtigung zur Erhebung von Steuern einzuräumen. Stellen nun aber die Quartiergemeinden administrativ dezentralisierte Verwaltungssprengel der Stadtverwaltung dar, so ist eine den eben beschriebenen Lösungsmöglichkeiten ähnliche Regelung nicht möglich.¹⁷ Um jedoch möglichst das Interesse der Einwohner für die Quartiergemeinden zu gewinnen, sollten diesen gewisse Funktionen im städtischen Finanzhaushalt übertragen werden. So könnte ihnen beispielsweise, vor allem für die sie betreffenden Positionen, die konsultative Mitwirkung an der Ausarbeitung des städtischen Voranschlages eingeräumt werden. Was im übrigen die Ausgestaltung des sachlichen Zuständigkeitsbereiches der Quartiergemeinde anbetrifft, so verweisen wir auf unsere früheren diesbezüglichen Ausführungen, sowie auf die in den §§ 18 und 19 dargestellten Beispiele aus anderen Kommunalorganisationen.

Abschliessend weisen wir hier noch darauf hin, dass die Prinzipien der Zentralisation und Dezentralisation den Verwaltungsaufbau auch als Auswirkung des Postulates der ökonomischsten Verwaltung in wesentlicher Weise beeinflussen können. In dieser Hinsicht wäre, solange ökonomischste Verwaltung mit billigster Verwaltung gleichgesetzt wird, insbesondere das Zentralisationsprinzip auf eine Verwaltung anzuwenden, um dadurch, infolge stärkster Konzentration der Arbeitslast auf die Verwaltungsorgane und durch die Beschränkung der räumlichen Ausdehnung, rein bilanzmässig die vorteilhafteste Verwaltung zu erreichen. Die billigste Verwaltung braucht jedoch nicht die beste Verwaltung zu sein. Vielmehr ist in jedem Fall diejenige Verwaltung die beste, die im Verhältnis zu den aufgewendeten Mitteln den grössten Erfolg erzielt.¹⁸

Ebenso hat sich eine Rationalisierung der Verwaltung nicht auf deren höchste Konzentration im Sinne räumlicher Zusammenziehung zu richten, sondern darauf, dass sich der Verkehr des Bürgers mit den Amtsstellen vereinfacht und dermassen eingerichtet

¹⁷ Wir erinnern in diesem Zusammenhang immerhin daran, dass beispielsweise auch den Fraktionen in den bündnerischen Gemeinden gelegentlich das Recht zusteht, Steuern zu erheben. Vergl. oben § 18, insbesondere Anmerkung 22.

¹⁸ Vergl. oben § 10, III.

wird, dass diesem aus seinen Beziehungen zum Staate, aus seiner Eigenschaft als Glied des Gemeinwesens und aus der Erfüllung seiner Pflichten ihm gegenüber, ein möglichst geringer Zeitaufwand, möglichst wenig Mühe und Kosten erwachsen.¹⁹

Als Konsequenz ergibt sich daraus, dass dezentralisierende Massnahmen in einer Verwaltung, und somit beispielsweise auch die Bildung von Quartiergemeinden, auch wenn sie bilanzmässig nicht eine Verbilligung des öffentlichen Haushaltes bewirken, doch im Interesse einer guten Verwaltung als gerechtfertigt erscheinen können.

¹⁹ Vergl. *Leimgruber*, S. 55.

Zusammenfassung

Zusammenfassend stellen wir somit fest, dass unter dem Quartiergemeindegemeinschaftsbegriff sowohl ein Verwaltungssprengel einer administrativ dezentralisierten Gemeindeverwaltung, als auch eine selbstverwaltete Gebietskörperschaft verstanden werden kann. Welche Form der Quartiergemeinde tatsächlich zukommen wird, hängt davon ab, ob die Idee der Dezentralisation, welche der Quartiergemeinde immanent ist, in der Verwaltungsorganisation als deren Bestandteil sie bestehen soll, juristisch zum Ausdruck kommt oder nicht. Mit der Entscheidung dieser Alternative wird sodann zugleich auch festgestellt, ob und inwiefern das staatspolitische Ziel, das der Anregung betreffend die Schaffung von Quartiergemeinden zu Grunde liegt, erreicht wird. Grundsätzlich und teleologisch betrachtet kann dieser Entscheid nur zu Gunsten der selbstverwalteten Quartiergemeinde ausfallen. Sie allein kann den Sinn des Postulates sozusagen vollumfänglich erfüllen.

Allein, angesichts der zahlreichen gesetzlichen Bestimmungen, die einer solchen Lösung entgegenstehen, erscheint es als gegeben, die Quartiergemeinden zunächst in der Form administrativ dezentralisierter, politisch selbstverwalteter Verwaltungssprengel in die Stadtverwaltung einzugliedern. Dabei würde es den städtischen Zentralbehörden freistehen, die ihnen grundsätzlich zustehenden umfassenden Aufsichts- und Weisungsrechte zur Sammlung von Erfahrungen locker zu handhaben und dementsprechend die Quartiergemeinden, die ihnen zur Besorgung zugewiesenen Verwaltungsmaterien, praktisch selbstverwalten zu lassen. Hat sich eine solche Lösung bewährt, und sind die Fragen der räumlichen und sachlichen Ausgestaltung der Quartiergemeindegemeinschaftswirkungskreise in endgültiger Weise abgeklärt, so kann die alsdann bestehende Verwaltungsorganisation immer noch in der ordentlichen Gesetzgebung verankert und damit den Quartiergemeinden auch formell die Stellung von selbständigen öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaften verliehen werden.

Curriculum vitae

Geboren am 28. Mai 1920 in Zürich. Dasselbst Besuch der Volksschule und des Realgymnasiums. Matura (B) im Sommer 1939. Kurze praktische Betätigung im Dienste der Elektrowirtschaft. Winter 1939—40 med. Studium. 1940, 1941 Militärdienst. Sommer 1941 Uebertritt an die juristische Fakultät. Der folgende Studiengang war zuerst durch Militärdienst und später infolge von Krankheit zahlreiche Male und auf längere Zeit unterbrochen.

